

وزارة التعليــم العالـي والبحـث العلمـي
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique



جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

كلية الحقوق و العلوم السياسية — المرجع: سجل رقم 11.

قسم : العلوم السياسية

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

إصلاح الوظيفة العامة بالجزائر

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

الشعبة:علوم سياسية وعلاقات دولية — التخصص: ادارة محلية

من إعداد الطالب(ة): — تحت إشراف الأستاذ:

بن قريش حسنية — **بوغازي عبد القادر**

لجنة المناقشة

الأستاذ: عباسي عبد القادر........................ رئيسا

الأستاذ: بوغازي عبد القادر...................... مشرفا مقررا

الأستاذ: فراحي محمد............................. مناقشا

السنة الجامعية: 2019/2018

نوقشت يوم:....17./....06.../2019

إهـــــــداء

إلى كل أساتذتي الكرام فخر الجامعة الجزائرية
أهدي هذا العمل المتواضع
والى أمي العزيزة **فتيحة** التي كان لها الفضل العظيم بعد رب العالمين
فيما أنا عليه الى روح أبي الطاهرة **الجيلالي** الذي خطى بي أولى خطوات العلم
لكن شاء القدر أن يتوفى قبل أن يرى ثمرة جهده وتعبه
إلى كل ما شجعني أخواتي الكريمات
وإخوتي **محمد** و**سيد أحمد** ،**عبد الله وشريف بن قريش**
حفظهم الله جميعا .

شكر وتقدير

أحمد الله تعالى وأشكره على نعمة التوفيق والتيسير

لإتمام هذا العمل،كما أتقدم بجزيل شكري إلى أستاذي الموقر

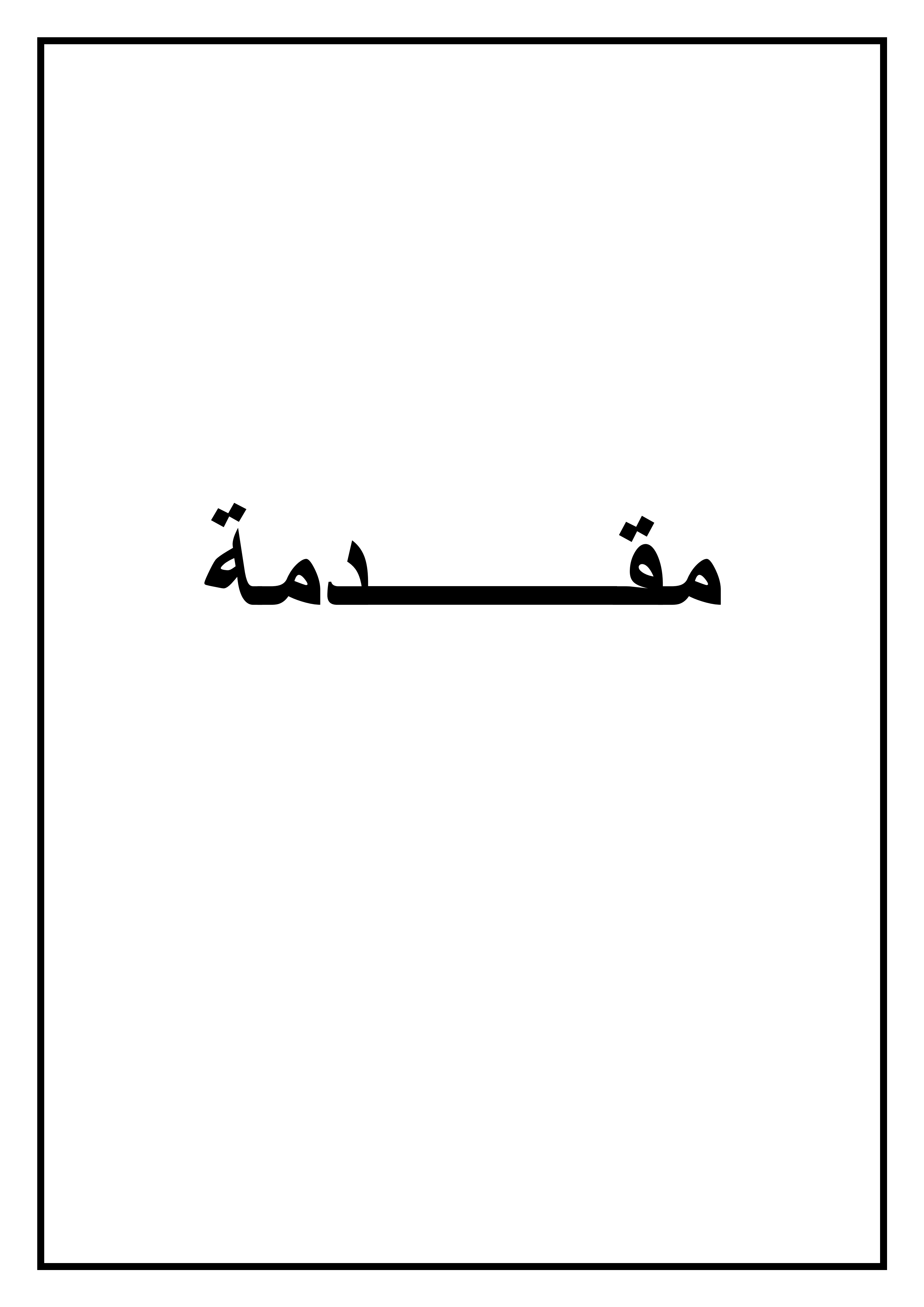
بوغازي عبد القادر الذي تفضل بإشرافه

على هذا العمل وأفادني بكفاءته وخبرته

كما أشكر كذلك أساتذتي الكرام الذين أشرفوا على تخريج

هذه الدفعة سائلة الله عز وجل أن ينعم

عليهم بمزيد من النجاح وأن يديمهم فخرا لنا .



مقـــــــــــدمة

إن من أكثر قضايا التخطيط والتنمية للجدل قضية الرعاية الصحية للمواطن فصحة الأفراد تعتبر هدف من أهداف التنمية الاجتماعية و الاقتصادية ، فهي تحتل مكانة متميزة منذ إقرار الجماعة الدولية للإعلان العالمي لحقوق الإنسان ، فتوقير الخدمات الصحية المتطورة من واجب الدول و ذلك بتلبية احتياجات المواطنين في الجانب العلاجي و الوقائي ، بنظام صحي مبني على قواعد صحيحة منها عقلنه التسيير و تواجد الهياكل الأساسية على مستوى المواطنين مع تقديم شكل هرمي في تقديم العلاج و ذلك لتحقق فعالية أكثر.

و لفهم الأنظمة الصحية الحديثة و المتطورة لابد من التطرق إلى الجانب التاريخي لتطور المؤسسات الإستشفائية وما قدمته عبر التاريخ ,فلا نستطيع فهم الانضمة الصحية الحديثة إلا بتطرق إلى الجانب التاريخي .فالمرافق الصحية الحديثة لم تصل إلى ما هي عليه من مستوى ورقي إلا بالتطورات التاريخية التي طرأت عبر العصور في مختلف الحضارات حيث يرجع تاريخها إلى 1200 سنة قبل الميلاد من المعابد الإغريقية حيث اتخذت المستشفيات شكل معابد سميت بـ (معابد آلهة الطب)خصصت

لرعاية المرضى و للعبادة في وقت واحد ,و كان كهانة المعابد يقومون بدور الأطباء ,

وفي مصر وجدت معابد سميت بمعابد الشفاء في حوالي سنة 600 قبل الميلاد خصصت كمأوى للمرضى ورعايتهم وكان الأطباء هم الكهنة .

في حين أن الرومان قد خصصوا خلال الفترة من 350 إلى 500 ميلادية أماكن ملحقة بالكنائس المسحية للإيواء و علاج المرضى .

لقد خطى العرب في العصور الإسلامية خطوات واسعة في مجال تنظيم مهنة الطب و الصيدلة ووضعوا مجموعة من القواعد التي تنتقي مع النظم المعمول بها في العصر الحديث ,ومن بين هذه القواعد نجد عدم السماح للمرضى أو المصابين بأمراض معدية بمخالطة المرضى الآخرين ,مع ضرورة اختبار موقع بيئي مناسب لإقامة مستشفى و الاهتمام بنظافة البيئة الداخلية لها . كما ساهم العرب في مجال تنظيم مزاولة مهنة الطب و الصيدلة حيث كان يفرض على الأطباء و الصيادلة ان يجتازوا امتحانا خاصا فبل السماح لهم بمزاولة المهنة.1

و في عصر النهضة انتقلت مهمة إنشاء المستشفيات و إدارتها من الكنيسة إلى السلطات البلدية حيث عرفت الهيئة الأمريكية المستشفيات بأنها مؤسسة تحتوي على جهاز طبي يتمتع بتسهيلات طبية دائمة تشمل أسرة للنوم و خدمات طبية تتضمن خدمات الأطباء و خدمات التمريض المستمرة

لتقديم التشخيص و العلاج اللازمين للمرضى.

أما منظمة الصحة العالمية فقد عرفت بأنها : الجزء الأساسي من تنظيم اجتماعي و طبي تتلخص وظيفته في تقديم رعاية صحية كاملة للسكان علاجية كانت أم وقائية ، و تمتد خدمات عيادتها الخارجية إلى الأسرة في بيئتها المنزلية ، كما أنها مركز للتدريب العاملين الصحيين و القيام ببحوث اجتماعية حيوية .

فمن خلال هذه المحطات التاريخية تطرقنا إلى تطور المرفق الذي يهتم بصحة الإنسان ألا و هو المستشفى.

أما إذا تطرقنا إلى الحديث عن المرافق الصحية في الجزائر فهي كانت وريثة المستعمر الفرنسي ،حيث تميزت بقسمين غير عادل و غير متوازن للمنشأت الصحية و منه عدم تحقيق احتياجات المواطنين خاصة الريفيين حيث تركزت في المدن الشمالية الكبرى و المناطق التي يتواجد فيها المعمرين.

فبرحيل الأجانب العاملين في المجال الصحي بقيت المراكز شاغرة و ذلك بسب نقص الكفاءات الطبية

و نقص المؤطرين في هذا المجال ، فاتجهت الدولة الجزائرية إلى الخارج خاصة فيما يخص الطب العلاجي و الجراحة الإستعجالية و أهملت الطب الوقائي

و من خلال هذه المقدمة البسيطة سنطرح الإشكال التالي :

- **كيف يتم التسيير الإداري للمرافق الصحية في الجزائر ؟**
- **و ما مدى نجاح نظام الإدارة للمرفق الصحية الحالي ؟**

و عليه تبدو لنا الأهمية من هذا البحث في توفير و ترقية إدارة المرافق الصحية و تمويلها مهم بقدر أهمية الحياة نفسها ،فقد أصبحنا نرى فيه الكثير مما يسوء في مستقبلنا من محسوبية بسبب سوء التنظيم و كذا تواجد عدد كبير من المستخدمين مقابل ميزانية محدودة مما يعرقل حسن سير العمل الكثير، مما يفيده خاصة ان الجزائر تحطو خطواتها الأولى المهمة فيما سمي بإقتصاد السوق .

المنهج المتبع للدراسة :

لدراسة موضوع بحثنا من الناحية العلمية يتطلب عدة مناهج مختلفة من بينها :

المنهج التاريخي كحلقة وصل بين الماضي و الحاضر لمعرفة طريقة تعامل الشعوب القديمة معها ، و كذا مسايرة الشعوب في وقتنا الحاضر، فالمرافق الصحية عرفت منذ القدم و لكن بمصطلحات مختلفة ،و المنهج الوصفي بحيث نحاول من خلال بحثنا وصف الهيكل الإداري للمرفق الصحي ، بالإضافة إلى المنهج المقارن ، بمقارنة القانون الجزائري بالفرنسي لأنه أساس القانون الجزائري نتيجة الاحتلال.

للإجابة على التساؤلات المطروحة في إشكالية البحث قسمنا البحث إلى فصلين :

الفصل الأول : تطرقنا فيه إلى المرافق الصحية العامة قسمناها إلى مبحثين فتحدثنا في المبحث الأول عن ماهية المرافق الصحية العامة من مفهوم و أنواع و كذا النظام القانوني الذي ترتكز عليه .

أما المبحث الثاني فتحدثنا عن الأحكام التنظيمية للمرافق الصحية العمومية في الجزائر بالخصوص من كيفية سيرها إلى هيكلتها و تسييرها الإداري.

الفصل الثاني : تطرقنا فيه إلى المرافق الصحية الخاصة حيث تحدثنا في المبحث الأول عن نشأتها ، أما المبحث الثاني فتطرقنا إلى الإطار القانوني المنشأ لهذه المرافق الصحية و أساليب مراقبتها .

الفصل الأول
الإطار المفاهيمي للوظيفة العامة

المبحث الأول: مفهوم الوظيفة العمومية

إن فكرة الوظيفة العمومية السائدة في العديد من البلدان العربية المتأثرة بالبناء الفرنسي لقواعدها يعود تاريخها إلى النظام السلطوي المنتشر آنذاك لترفع فيما بعد تطورا مع الأنظمة السياسية وقد ظهر مفهوم الوظيفة العمومية آنذاك لتعرف فيما بعد تطورا مع تطور الأنظمة السياسية وقد ظهر مفهوم الوظيفة العمومية في اللغة الفرنسية في مطلع القرن العشرين وقد كان مرتبط بخدمة المرفق العام حيث انه لا يمكن تصور وجود وظيفة عمومية في غياب المرفق العام، ومصطلح الوظيفة العمومية من المصطلحات الحديثة التي استخدمت في أخلاقيات الإدارة العمومية .وقد اختلفت الدول في تقديم تعريف محدد لهذا المصطلح وعليه فقد تعددت التعاريف وتنوعت بخصوصه ،فالوظيفة العامة تلعب دورا محوريا في تكوين بناء الدولة الحديثة فالغاية منها لا تقتصر على أداء بعض الأعمال اللازمة لتسيير المرافق العامة وإنما تتعداها إلى غاية أسمى وهي تحقيق المنفعة العامة التي تمثل معيار نجاح المرفق العام بخلاف ماهو مستقرا عليه في العمل الخاص والذي يتمثل معيار النجاح فيه تحقيق الربحية.
ومن ثم أصبح للوظيفة العمومية نظاما خاصا بها يعمل على تحديد حقوق الموظف وواجباته ووضع آليات تحدد شروط التحاقهم بالقطاع العام وتنظم المسائل المتعلقة بنظام تأديبهم إلى غاية إحالتهم على التقاعد.

المطلب الأول: تعريف الوظيفة

1- لغة : من الوظيف أي مستدق الذراع والساق من الخيل والإبل وغيرهما ونقول رجل وظيف أي قوي على المشي في الحزن وكذلك ما يقدر من عمل أو طعام أو رزق وغير ذلك في زمن معين والوظيفة والشرط وكذلك المنصب والخدمة ووظف الشيء على نفسه ووظفه توظيفا أي ألزمها إياه ونقول توظف فلان أي تولى وظيفة في جهة إدارية حكومية أو في وظيفة خاصة[1].

2- **اصطلاحا:** فيقصد بها مجموعة من الواجبات والمسؤوليات التي تتطلب تعيين فرد لأدائها مع عدد من الموظفين أو العمال بها وكذلك هي العمل الذي يسند إلى شخص ما ليقوم به

[1]- مصطفى الشريف، أعوان الدولة،(الجزائر:الشركة الوطنية للنشر والتوزيع،1981)،ص 23

نظير أجر شهري ويخضع هذا الأخير لقانون العاملين بالدولة بالنسبة إلى القطاع العام ولقانون العمل بالنسبة للقطاع الخاص وقد تكون الوظيفة بصفة دائمة أو مؤقتة.[1]

فهي مجموعة من الأعمال المتشابهة والمتجانسة التي تكون مع بعضها البعض نشاطا ومركزا وظيفيا لتشغيل موظف متفرغ لأدائها ويكون للوظيفة طابع رسمي أي أنها تؤدى في إحدى الدوائر الداخلة ضمن جهاز الدولة ،تنظم بموجب قوانين تصدرها، وهكذا نقول أن الوظائف لا تستمد من النظام القانوني الذي تخضع له وإنما تستمد من الجهاز الذي تنشأ فيه ومدى عمومية أهدافه ونشأته وسلطاته، فالوظيفة اليوم تمثل إحدى حلقات القانون لما لها من أبعاد سياسية واقتصادية واجتماعية وأخرى ثقافية،لا يمكن إنكارها فهي تتميز عن باقي قطاعات النشاطات المختلفة كون طور المجتمع مرهون بتطورها،فالوظيفة جزء لا يتجزأ من حياة الإنسان كونها عصب المجتمع إذ لا يمكن بأي حال من الأحوال لأن تقوم الوظيفة عمليا ما لم يكن هناك موظف تتوفر فيه الشروط المناسبة لشغلها والقيام بها على أتم وجه .

المطلب الثاني: تعريف الوظيفة العمومية

1- المفهوم الموضوعي: يشير المفهوم الموضوعي للوظيفة العامة إلبإنها مجموع الاختصاصات القانونية والأنشطة التي يقوم بها شخص مختص ودائم في الإدارة مستهدفا المصلحة العامة.

ومن مؤيدي هذا المعنى نجد الفقيه الفرنسي أندري ديكوندوردي الذي يقول بأن الوظيفة العامة هي مجموعة الاختصاصات القانونية التي يمارسها الموظف للصالح العام والتي لا يتصرف فيها تصرفا شخصيا، ويركز هذا المفهوم على ما تقوم به الإدارة من أعمال ومهام بواسطة موظفيها الذين تتوفر فيهم صفات معينة وتستهدف الصالح العام.

1- المفهوم الشكلي : حيث يشير إلى أن الوظيفة العامة هي مجموع الأفراد الذين يقومون بالعمل في خدمة المرفق العام ولهذا فانه يركز على النظام القانوني الذي يطبق على هؤلاء الأفراد ،ويركز هذا المفهوم في أساسه على الأفراد الذين يقومون بالنشاط وعلى المرافق العامة

[1] – محمد يوسف المعداوي،دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري،الطبعة الثانية ،(الجزائر:ديوان المطبوعات الجامعية)،ص 26

التي يعملون بها ، ومن ثم فانه يعطي أهمية كبرى للنظام القانوني الذي يخضع له هؤلاء الأفراد.[1]

فالوظيفة العامة عبارة عن نظام قانوني خاص يظهر بمميزاته ويطبق على كافة أعوان الدولة في مختلف الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري ينحدر من طبيعة القانون المطبق عليهم والآثار المترتبة على ذلك تجاه المؤسسات وضوابط الدولة،حيث يطبق نظام القانون الخاص المطابق لقانون العمل أو لنظام القانون العام القائم على الاستثناءات والاختلاف مقارنة بالقانون العام من حيث:

الوضعيات النموذجية القانونية أو العلاقة التعاقدية المعمول بها.

النظرة التقنية البحتة التي تنظر إلى الوظيفة العمومية من منظور أعوان الدولة بل تقتصر على الموظفين منهم فقط.[2]

وكلا المفهومين السابقين يتسمان بعيوب ومزايا ، ولا يمكن القول بصلاحية أحدهما على الأخر ،ولعل التعريف السليم للوظيفة العامة هي أنها مجموعة من الأوضاع والنظم العامة التي تخص الموظفين العموميين بالدولة، سواء تعلق الأمربأداء الموظف لعمله أو تعلق الأمر بعلاقة الموظف بالإدارة والاهتمام بمشاكله ومستقبله الوظيفي.

وعليه فان دراسة الوظيفة العامة يجب أن تشمل على جانبين لا يمكن فصلهما: جانب قانوني وجانب فني حيث إن التركيز على نشاط الإدارة مثلا وما تقوم به من أعمال وفقا لوضعيات وطرق محددة بهمل الموظفين الذين يديرون بدقة هذا النشاط ، والعكس صحيح وبالتالي فان الاقتصار في الدراسات الإدارية على الجانب القانوني الفقهي دون النواحي الفنية ينجم عنه ما يعرف بأزمة القانون الإداري .[2]

وإذا ما تطرقنا للوظيفة العامة من منظور التشريع الجزائري وخاصة إذا ما تقيدنا بالأمر رقم 133/66 المؤرخ في 1966/06/02 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية باعتماده المرجع القانوني الأول الذي تم اعتماده مباشرة بعد الاستقلال لتنظيم الوظيفة العامة وفق الإصلاحات التي تم وضعها لتصحيح الوضع الذي خلفه المستعمر وخاصة فيما يخص الفرق

[1] – فوزي جيش، الوظيفة العامة وادارة شؤون الموظفين ،(بيروت:دون دار نشر 1986)، ص 07

[2] – سعيد مقدم،الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، (الجزائر :ديوان المطبوعات الجامعية 2010،2009)، ص 47/46

[1]–محمد انس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة،(الجزائر :ديوان المطبوعات الجامعية، 1974)، ص 18–19.

بين الفرنسيين والجزائريين في مجال الالتحاق بالمرفق العام ، ومن بين ما سطره الأمر رقم 133/66 فكرة اللجوء إلى اختيار نظام الوظيفة العمومية المبنية على أساس المهنة وهذه القاعدة إذ تقدم للموظفين ضمانة استقرار ومن هذا المنطلق أخذ المشرع الجزائري بوجه عام بالمفهوم الفرنسي للوظيفة العامة والفكرة الأساسية التي تقوم عليها في الجزائر هي أنها رسالة وخدمة عامة يقوم بها الموظف طيلة حياته الوظيفية إلى حين انتهاء الخدمة.

فالوظيفة العامة في النظام الجزائري مهنة تتميز بالدوام والاستقرار وتخضع لقانون يستقل بقواعده عن القانون الخاص وهو القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بالأمر رقم 03-06.[3]

المبحث الثاني: ماهية التوظيف وشروطه ومصادره

المطلب الأول: مفهوم التوظيف وشروطه ومصادره

التوظيف لغة: التوظيف اسم من الفعل وظف ،يوظف، توظيفا ويراد به استخدام أو تشغيل شيء أو إنسان قصد إنشاء قيمة جديدة منه ، وهكذا توظف الأموال للحصول على أرباح وفوائد منها ويستخدم العمال والموظفون قصد إنشاء سلع وخدمات جديدة.[1]

التوظيف اصطلاحا : هو مجموعة الإعمال الضرورية لاختيار مرشح لمنصب معين ، وهو مصطلح مرادف للفظ التشغيل بحيث يراد بالمعنى الأول استخدام الأفراد في مناصب الشغل وفيه معنى بتكليف شخص معين بمسؤوليات وواجبات محددة في المنظمة.

أما مصطلح التشغيل فيراد به ملئ أو سد منصب كان شاغرا [2]

اكما يعني انه سلسلة زمنية من العمليات هدفها البحث عن الأفراد واختيارهموهو النشاط الذي يقتضي الإعلان عن الوظائف الشاغرة وترغيب الأفراد المؤهلين للعمل في المنظمة وذلك بغرض تحقيق الأهداف الموضوعة [4]

فالهدف من التوظيف هو سد احتياجات المنظمة من مختلف الكفاءات بما يحقق التوافق بين متطلبات الوظائف الشاغرة وقدرات الموظفين وإمكانياتهم وتتضمن عملية التوظيف ويعني كذلك

---

[2]– محمد يوسف المعداوي ،دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري ،الطبعة الثانية(الجزا ئر :ديوان المطبوعات الجامعية ،1988) ، ص 31.

[1] المنجد في اللغة والإعلام ، الطبعة 24 ، (لبنان:دار الشروق ،1973)، ص 265.

[2] - بوراس شافية ، سياسة التوظيف في ظل إصلاح الوظيفة العامة في الجزائر خلال الفترة (2005–2007) ،مذكرة ماجستير في العلوم السياسية ، (جامعة الجزائر، 2008)، ص 10.

[4]- DimitrieweissekK .Pierre Morin .pratique de la fonction personnelle .les éditions d’oeganisation.Paris.1982 p 279

تلك العمليات التي يتم عن طريقها استقطاب الأشخاص الباحثين عن العمل ذوي الكفاءة المناسبة لشغل الوظائف الشاغرة والقيام بعملية قياس وتقدير قدراتهم وصفاتهم واختيار أكثرهم قابلية للنجاح في أداء أعمال تلك الوظائف.

سلسلة من النشاطات تبدأ بتحديد الاحتياجات الكمية والنوعية، ثم الاستقطاب والاختبارات لاختيار أحسن المتقدمين لشغل الوظائف الشاغرة والانتهاء بالإدماج النهائي للموظفين الجدد.

وبناءا على هذه التعاريف نستنتج أن التوظيف عملية تعتمد على المعلومات التي توفرها لها عملية تصميم وتحليل الوظائف من خلال ما توفره لها من معلومات عن الوظيفة وعن شاغلها تساعدها على وضع معايير الانتقاء التي تضمن اختيار الأنسب من بين المتقدمين ،كما ترتبط هذه العملية بتخطيط الموارد البشرية من خلال ما يوفره لها من تحديد نوعي وعددي للموارد البشرية التي يحتاج إليها حجم العمل في الحاضر والمستقبل ، وكذا تدريب وتنمية مهارات الموظف الجديد حيث كلما كانت عملية اختيار وتعيين الموظفين الجدد ناجحة كلما سهل ذلك من عملية تأهيلهم وتدريبهم سوءا بعد التعيين مباشرة أو في المستقبل مما يؤدي إلى التقليل من التكاليف التي قدتتحملها المنظمة في حالة ما إذا كانت عملية التوظيف اقل نجاحا من المطلوب.[1]

شروط التوظيف:تشترط القوانين على اختلافها مجموعة شروط يجب أن تتوفر في المرشح للوظيفة العامة حتى تضمن السير الحسن للمرافق العامة وتقديم الخدمات العامة على أحسن وجه، والجزائر كغيرها من البلدان حددت مجموعة من الشروط فيمن يترشح لتولي الوظائف العامة فحسب المادة 75 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة فانه لايمكن لأي كان أن يوظف في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط الآتية:

1- أن يكون جزائري الجنسية حيث أن الجنسية عبارة عن علاقة قانونية بربط الفرد بالدولة، حيث يصبح كل من يحملها ويتمتع بها مواطنا في الدولة وتعتبر الوظيفة العامة وسيلة لتحقيق مصالح الوطن وعليه فان الترشح للوظيفة العامة يتوقف على مدى ارتباط المرشح بالدولة

[1] – ربحي مصطفى عليان،أسس الإدارة المعاصرة، ا لطبعة الأولى(عمان:دار الصفاء للنشر والتوزيع 2007)، ص 95

،فأول واجب للموظف التمتع بالولاء للدولة التي يعمل في خدمتها وكذا الحرص على عدم البوح بالمعلومات الرسمية التي يطلع عليها الموظف أثناء تأدية وظيفته.[2]

2- أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية أي لا يكون له سوابق عدلية حيث أن القانون يمنع كل من حكم عليه بعقوبات جنائية من أن يتولى وظيفة عمومية حيث أشار الأمر رقم 03-06 إلى شرط التمتع بالحقوق المدنية وحسن السيرة والسلوك، وبمقتضى ذلك لا يمكن لأي شخص أن يعين في إحدى الوظائف العامة ما لم يكن متمتعا بحقوقه المدنية ومتوافرا على حسن السيرة والسلوك.

3- أن يكون في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية أي أن يوضح إذا كان معفى أو قد أدى الخدمة الوطنية وهذا الشرط يدفع الشخص الراغب في التوظيف إلى تسوية وضعيته تجاه الخدمة الوطنية والتي تعتبر واجب على كل الأشخاص الذكور المتمتعين بالجنسية الجزائرية وأكملوا سن 19 سنة كاملة فهي مشاركة كاملة من طرف كل المواطنين في جميع المهام ذات المصلحة الوطنية في تسيير مختلف القطاعات الاقتصادية والإدارية واحتياجات الدفاع الوطني.

4- أن تتوفر فيه شرط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة العمومية ،فيجب على الملتحق بالوظيف العمومي أن يكون في السن 18 وهذا حسب نص المادة 78 من القانون الأساسي للوظيف العمومي وكذا أن يكون بكامل قواه البدنية من اجل القيام بأعباء الوظيفة الملقاة على عاتقه ويؤكد شرط اللياقة البدنية على أن يكون الفرد قادرا على القيام بمتطلبات وظيفته من غير عائق ،أي سلامة الموظف من الأمراض الجسمية والعقلية التي تعيقه على أداءمهامه وعلى هذا الأساس يشترط على الموظف كي يعين في الوظيفة العمومية أن يثبت لياقته البدنية عن طريق:

- شهادة طبية صادرة عن طبيب مختص في الطب العام ،تثبت خلو المرشح من أي مرض آو عاهة لا تلائم المهام التي سيقوم بها.

---

[2] –محمد انس قاسم، مرجع السابق،ص 149

شهادة صادرة من طب الأمراض الصدرية تثبت خلو المرشح من الإصابة بالسل أو شفاؤه نهائيا منه وكذا يجب عليه آن يثبت مستوى التأهيل الذي يتطلبه منصب العمل ويكون

- بالشهادات العلمية. حيث نصت المادة 79 على أن الالتحاق بالرتبة يتوقف على إثبات التأهيل بشهادات أو إجازات أو مستوى تكوين.[1]

مصادر التوظيف:تعتمد عملية التوظيف أساسا على مصدرين أساسين في اختيار الموظفين في المنظمات أو المؤسسات العمومية وهما:

أولا: المصادر الداخلية حيث أن المنظمة تعتمد على العاملين فيها لشغل المناصب المطلوبة الذين تتوفر فيهم الكفاءات المطلوبة ويعتمد هذا المصدر على:

الترقية : وهي تحريك الموظف من مستوى إداري أقل إلى مستوى إداري أعلى حيث ينجم عن هذا التحريك زيادة في المستوى الوظيفي والقدرة المالية وامتيازات أخرى، وتتم الترقية حسب كل مؤسسة كما يلي:

الترقية بالأقدمية وتكون على أساس الفترة الزمنية التي يقضيها الموظف في الوظيفة الموكلة إليه حيث انه يقضي مدة زمنية محددة في كل وظيفة وعند انقضاء المدة يتم تحريكه إلى مستوى أعلى.

- الترقية بالاختيار: وتتم على أساس الجدارة والمهارة وكفاءة الموظف،بغض النظر عن المدة الزمنية التي يشغلها الموظف في وظيفته.

الإعلان والتنافس:إعلان داخلي بمعنى أن المنظمة تقوم بإعلان داخلي بوجود وظيفة أو منصب شاغر يتم فيه تحديد متطلبات ومؤهلات الوظيفة حيث يتم اختيار الموظف الذي تتوفر فيه المؤهلات المطلوبة في شغل المنصب المعلن عنه[2]

- التحويل: وهو القيام بالنقل الداخلي للموظف من وظيفة لأخرى ،حيث انه لا يترتب على هذا التحويل مزايا كالزيادة في الأجر والمسؤوليات.

---

[1] –الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية،العدد 46 المتعلقة بالأمر رقم 06–03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة ،ص6–7.

[2] عبد الرحمان بن عنتر،ادارة الموارد البشرية المفاهيم والأسس ،الأبعاد الإستراتيجية،د.ط(عمان الأردن:دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع،2010).،ص 120.

- النقل: وتعتمد هذه السياسة في التوظيف عندما تكون المنظمة قائمة على توزيع خبرات العاملين فيها[3].
- بمعنى أن المنظمة تقوم بنقل العامل من منظمتها إلى منظمة أخرى مماثلة أو مختلفة بشرط أن تكون الموافقة من المنظمتين معا[1].

الموظفون السابقون:تقوم المنظمات بإعادة تشغيل الموظفون من الداخل حيث تقوم المنظمة بعادة توظيفهم لشغل المناصب الخاصة بالموظفين الذين تتوفر فيهم الشروط والمؤهلات المرغوبة في المناصب.[5]

ومن أهم مزايا مصادر التوظيف الداخلية:

- تخفيض تكاليف الاختيار والتعيين مقارنة بالمصادر الخارجية.
- تأمين الاستقرار للعاملين في المنظمة ورفع الروح المعنوية لها.
- توفير الرضا الوظيفي مما يعمق لديهم روح الانتماء
- تشجيع الموظفين في المستويات الدنيا على العمل حتى يتمكن ترقيتهم إلى مراكز عليا.

وعلى الرغم من وجود مزايا لهذه المصادر إلا أنها تتميز بمجموعة عيوب أبرزها:

- حرمان المنظمة من الفكر الجديد الذي يمكن أن تحصل عليه من الخارج؛
- زيادة تكاليف تدريب الموظفين الذين تم نقلهم لوظائف جديدة؛
- عدم صلاحية الموظفين لشغل الوظائف الشاغرة؛
- قلة الموظفين الذين تتم بينهم المفاضلة عند إجراء الترقية لوظائف اعلي[2].

المصادر الخارجية:

- وكالات التوظيف: تعتبر الوكالات من مصادر التوظيف الخارجية وتنقسم الى:

---

[3] كاظم حمود خضير ،ياسين كابس الخرشة،إدارة الموارد البشرية ،الطبعة الأولى(عمان : دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2006)، ص 95

[1] عبد الرحمان بن عنتر ،نفس المرجع،2007، ص 120

[2] كاظم حمود ، المرجع السابق، ص، 97.

[2] عبد الرحمان بن عنتر ،مرجع سبق ذكره،ص 122.

– وكالات التوظيف الحكومية: وهي وكالات تشرف عليها وزارة العمل تقوم بجمع البيانات عن الأفراد الذين بلغوا سن العمل والراغبين فيه، الذين لا يعملون حتى توفر لهم تأمينات البطالة وهي لا تسعى للربح وإنما تقدم خدمات مجانا، ونجد من أهم المكاتب بالجزائر الوكالة الوطنية للتشغيل الذي يتم فيه العرض والطلب عن الموظفين.

– وكالات التوظيف الخاصة: وهي كذلك وكالات يتم فيها العرض والطلب على الموظفين كالوكالات الحكومية والفرق بينها وبين الوكالات الحكومية إنها تسعى لتحقيق الربح.[1]

– برامج التدريب والتشغيل: حيث تقوم بعض منظمات المجتمع المدني بالقيام ببرامج لتوجيه الأفراد الذين اجتازوا تلك الدورات بنجاح إلى المنظمات التي لديها مناصب شاغرة في إطار تخصصات العمل المطلوبة.

– الإعلان: ويتم الإعلان عن الوظائف الشاغرة من خلال وسائل الإعلانوالإعلام المختلفة والشائعة الانتشار بين الجمهور حيث يمكن وصولها إلى جميع الشرائح الاجتماعية التي لها علاقة بها المنصب وتوضح فيها المطلوب من الأفراد وكذا تاريخ.

تقديم الطلبات والانتهاء من القبول ونوع العمل ونبذة عن المنظمة وعنوانها ونشاطاتها.

الطلبات الشخصية: في كثير من الأحيان يقوم الفرد بوضع طلب التوظيف في المنظمات حتى دون قيام المنظمة بالبحث عن موظفين أوإعلان عن وظائف شاغرة ، وقد تقوم المنظمة بوضع هذه المنظمات في قاعدة المعلومات ، ويتم الرجوع إلى هذه الطلبات في حين حاجة المنظمة إلى الموظفين خاصة إذا كانت تتوفر في هذه الأفراد المؤهلات والكفاءات المطلوبة في الوظيفة الشاغرة[2].

– الجامعات والمعاهد : تلجأ الكثير من المنظمات إلى توظيف الخرجين الجدد من الجامعات والمعاهد فغالبا ما يتم توظيف هذه الفئة في المستويات الدنيا.

---

[1] سهيلة موايزية، زهرة عليلي،فاطمة سبع الاستخدام الفعال للموارد البشرية في ظل التخطيط الاستراتيجي، مذكرة لنيل شهادة ليسانس علم التسيير،المركز الجامعي ، (المدية : تخصص إدارةأعمال ، 2006)،ص 80.

[2] عادل محمد زايد،إدارة الموارد البشرية رؤية إستراتيجية، (القاهرة : كلية التجارة ، 2003) ، ص 263.

النقابات : قد تقوم المنظمة بالاتصال بالنقابات للبحث عن الموظفين الذين ترغب بتوظيفهم فالاتصال بالنقابات يخفف العبئ على المنظمة في البحث عن الموظفين والقيام بعملية الاختيار.[16]

وكما للاعتماد على المصادر الداخلية مزايا وعيوب كذلك فان للاعتماد على المصادر الخارجية لجلب الموظفين مزايا وعيوب.

1-المزايا:

- الاستفادة من خبرات وأساليب عمل جديدة؛
- تذليل تكاليف المنظمة على تدريب وتأهيل العاملين الجدد؛
- تحقيق ضمان بقاء المنظمة استمراريتها.

2-العيوب:

- حاجة الموظفين الجدد لفترة زمنية للتلاؤم والتكيف داخل المنظمة.

احتمال عدم توفير التكاليف الناجمة عن عمليات الاستقطاب والاختيار والتعيين.[2]

المطلب الثاني: تعريف الموظف العام،حقوقه وواجباته

يعد تحديد مفهوم الموظف العمومي عملية صعبة نظرا إلى كثرة التشريعات المتعلقة بالوظيفة العمومية ،واختلاف النظم القانونية والسياسية والإدارية من دولة لأخرى،ولهذا نجد أن كل دولة اعتمدت في تعريفها للموظف العمومي من خلال الرجوع إلى مهامه والمجال الذي يمارس فيه نشاطه، وعلى هذا الأساس سنتناول التعريفات التي وردت بشأن الموظف العمومي والتي كانت كالتالي:

1-التعريف القضائي للموظف العمومي: جرى القضاء على تفسير كلمة موظف تفسيرا واسعا بحيث تشمل كل موظف أو مستخدم وكل شخص مكلف بخدمة عامة من قبل الحكومة ، ذلك لان الغرض في هذا المجال هو ضمان سير أعمال المصالح العامة جميعا،فقد عرفه

[16]عبد الرحمان بن عنتر ،المرجع السابق، ص ، 122.

[2] -كاظم حمود خضير، مرجع سبق ذكره، ص 101.

القضاء المصري بقوله: الموظف العام هو كل من يعهد إليه بعمل دائم لخدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى .[17]

كما حدد قانون العقوبات المصري المقصود بالموظف العام في مجال تطبيق أحكام الباب الرابع من الكتاب الثاني كما يلي:

- القائمون بأعباء السلطات العامة والعاملون في الدولة ووحدات الإدارة المحلية ؛
- رؤساء وأعضاء المجالس والوحدات والتنظيمات الشعبية وغيرهم من لهم صفة نيابية سواء كانوا منتخبين أو معينين؛
- أفراد القوات المسلحة؛
- كل من فوضته إحدى السلطات العامة في القيام بعمل معين وذلك في حدود العمل المفوض فيه؛

رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة والمديرين وسائر العاملين في الجهات التي اعتبرت أموالها عامة طبقا لقانون العقوبات؛

كل من يقوم بأداء عمل يتحمل الخدمة العامة بناءا على تكليف صادر إليه بمقتضى القوانين أو من موظف عام في حكم الفقرات السابقة متى كان يملك هذا التكليف بمقتضى القوانين أو النظم المقررة وذلك بالنسبة للعمل الذي يتم التكليف به.

2- مفهوم الموظف العام في فرنسا: لم تعط التشريعات الفرنسية تعريفا محددا للموظف العام، بل أنها اكتفت بتحديد الأشخاص الذين تسري عليهم أحكام تلك التشريعات فقد نصت الفقرة الأولى من قانون التوظيف الفرنسي رقم 2294 الصادر في 1946/10/22 أن يسري على الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة ويشغلون درجة من درجات في إحدىالإدارات المركزية للدولة أو إحدى الإدارات الخارجية التابعة لها أو في المؤسسات القومية وقد نص نظام الموظفين الصادر بالأمر 95/244 في 1959/02/04 الذي حل محل القانون الصادر في 1946/10/19 والقانون الخاص بحقوق والتزامات الموظفين رقم 643 الصادر في 13 يوليو 1983 على نفس المفهوم .ثم صدر في فرنسا التشريع رقم 16 الصادر في 11 يناير 1984

[1]–محمد أغا قاسم،مذكرة في الوظيفةالعامة ، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ،1989)، ص،56.

والخاص بنظام الوظيفة العامة حيث الأولى منه على أن أحكام هذا القانون تسري على من تتوفر فيهم الشروط الآتية:

- الوظيفة الدائمة؛
- الخدمة في مرفق عام إداري وبذلك يخرج عن نطاق الخضوع لأحكام الوظيفة العامة موظفو البرلمان ورجال القضاء ورجال الجيش والعاملون في مرافق ومنشات عامة ذات طابع صناعي أو تجاري أما على صعيد الفقه والقضاء فقد عرف الأستاذ هوريو الموظفين العامين بأنهم كل الذين يعينون من قبل السلطة العامة تحت اسم موظفين أو مستخدمين أو عاملين أو مساعدي عاملين يشغلون وظيفة من الكوادر العامة لمرفق عام تديره الدولة أو الإدارات العامة الأخرى.

3- مفهوم الموظف العام في الفقه الإسلامي: إذا نظرنا إلى تعريف الموظف العام في الفقه الإسلامي نلاحظ أن الإسلام اهتم بالعامل ورفعه إلى أعلى الدرجات أيا كان هذا العامل ،ولذلك فقد امتد مدلول العامل في الإسلام ليحوي كل من يشغل وظيفة عامة أو يقوم بأداء خدمة عامة يكون المجتمع في حاجة إليها سواء كانت من الوظائف العليا أو الوظائف الدنيا فالاثنان سواء في نظر الإسلام، وعلى ذلك فالعامل كأداة للحكومة وكخادم للأمة وكموظف يتقاضى رزقا من الدولة ينطبق عليه في نظر الإسلام وصف موظف عام ويكون ملتزما بأداء الواجبات المفروضة عليه نحو المجتمع ويعمل لتحقيق الصالح العام والمصلحة العامة وهو ماتسعى إليه حثيثا القوانين الوضعية في العصر الحديث.[1]

4- الموظف العمومي على ضوء التشريع الجزائري: تضمن التشريع الجزائري ،ومن خلال أول تشريع خاص بالوظيفة العمومية نصا يعرف الموظف العام تعريفا محددا وحسنا حيث جاء في نص المادة الأولى الفقرة الثانية من الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 12 صفر عام 1386 هجري الموافق لـ 1966/06/02 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية مايلي:

---

[1] محمد أحمد عبد الله احمد،الوظيفة العامة،،دون طبعة،(الإسكندرية: دار الطباعة الحديثة ، 2015) ،ص 18.19.20.

يعتبر موظفين، الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة الذين رسموا في درجة التسلسل في الإدارات المركزية التابعة للدولة،والمصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات والجماعات المحلية،وكذلك المؤسسات والهيئات العمومية حسب كيفيات تحدد بمرسوم.

واستثنى هذا الأمر من نطاق تطبيقه القضاة والقائمين بشعائر الدين وأفراد الجيش الوطني الشعبي،كما ميز هذا الأمر بين ثلاث فئات من الأعوان العموميين:

- الموظفين: وتربطهم بالإدارة علاقة قانونية وتنظيمية؛
- الأعوان المتعاقدين: وهم يخضعون للقانون العام؛
- الأعوان المؤقتين: وهم تابعين للقانون الخاص.[2]

وعلى عكس هذا الأمر رقم 66-133 لم يتناول المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 01 رجب عام 1905 هجري الموافق ل 1985/03/23 م المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، تعريفا للموظف العام على انه أخذ بنفس التمييز السابق للأمر 66-133 مع محاولة لتكييف مصطلحا ته مع القانون الأساسي العام للعامل.

ويعتبر موظفا عاما في إطار هذين القانونية كل شخص عين في منصب دائم ورسم في رتبة تابعة للسلم الهرمي الخاص بالإدارات المركزية والمصالح الخارجية والجماعات المحلية والمؤسسات ذات الطابع الإداري التابعة لها،وعاد المشرع ليعرف الموظف العام وهو ما تضمنه نص المادة الرابعة من الفقرة الأولى رقم 03-06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1927 هجري الموافق ل 15 جويلية 2006 م المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية حيث جاء فيها كمايلي: يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري.وقد أدرج الأمر رقم 06-03 في نطاق تطبيقه الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية ، أين حاول المشرع تحديد وحصر هذه الأخيرة والتي تدخل ضمن نطاق تطبيقه ،الأمر الذي نصت عليه المادة الثانية في فقرتها الأولى والثانية حيث نصت على انه: لا يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية ويقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية ،المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي.

---

[2] الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 12 صفر 1386 هجري الموافق ل 02 جوان 1966م المتضمن القانون الأساسي [2] العام للوظيفة العمومية.

واستثنى هذا الأمر من مجال تطبيقه القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان،لاعتبارات خاصة تم ذكرها في الجزء الخاص بالوظيفة العمومية.

هذا وقد عرف عبد الرحمن محيو الموظف العام بقوله أن الموظفين هم من يوجدون في وضع قانوني تنظيمي حسبماينص عليه القانون والذي يتميز بأنه قابل للتعديل بقانون جديد دون أن يكون لهم الحق أن يتمسكوا بحقوق مكتسبة

شروط اكتساب صفة الموظف العام :

صفة الموظف العام مرهونة بتوافر ثلاثة عناصر أساسية هي :

1- التبعية لمرفق عام (خدمة مرفق عام):ويعني هذا الشرط أن المرفق الذي يعمل فيه الشخص بصفة دائمة يجب أن يكون خاضعا لإدارة سلطة عامة إدارية، سوءا كانت هذه السلطة مركزية وهي التي تجسدها الدولة نفسها أو سلطة لا مركزية محلية أو مصلحيه، ويترتب على إتباع الإدارة،لأسلوب الإدارة المباشرة للمرفق العام أن تستخدم أساليب ووسائل قانونية مستمدة من أحكام القانون الإداري ، حيث تلجأ الإدارة لهذا الأسلوب عادة لإدارة المرافق العامة ذات الطابع الوطني والمحلي كمرافق الدفاع والأمن والتعليم والصحة، والقضاء والبلديات ، كما يلاحظ أن مفهوم المرفق العام لم يعد مقتصرا على المرافق العامة التقليدية الإدارية وإنما اتسع، ليشمل أنواع جديدة من المرافق العامة الاقتصادية.

2- التعيين في منصب دائم: ويعني هذا الشرط انقطاع الموظف لخدمة الدولة ،وذلك بتعيينه في وظيفة دائمة من الوظائف الداخلة في جدول التشكيلات للمرفق العام الذي يعمل فيه. كما يقصد بدائمية العمل أن يكون دون انقطاع فإذا كان عمل الشخص عارضا أو موسميا أو لإنجاز مهمة محددة فلا ينطبق عليه هذا الشرط ولا يعتبر موظفا عاما، فالموظف الدائم هو الشخص الذي يعهد إليه بوظيفة دائمة داخلة ضمن ملاك الوظائف الخاصة بمرفق عام.

---

[3] الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 هجري والموافق ل 15 جويلية 2006 م المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46 ،الصادر بتاريخ 20 جمادى الثانية عام 1427 هجري الموافق ل 16 جويلية 2006 ، ص10.

أما الوظيفة المؤقتة فهي الوظيفة التي تقتضي القيام بعمل مؤقت ينتهي في زمن محدد أو أن تكون لغرض مؤقت. وانطلاقا مما سبق ذكره فانه لا يمكن إضفاء صفة الموظف على أعوان الدولة المتقاضين أجرة يومية والشاغلين مناصب غير دائمة وكذلك على الأعوان الدائمين الذين يشغلون مناصب عارضة وبهذا لا يمنح شغل هذه المناصب لأصحابها صفة الموظف وهو الحكم الذي جاءت به المادة 22 في فقرتها الثانية من الأمر رقم 06-03 في نصها الصريح المباشر: لا يخول شغل هذه المناصب الحق في اكتساب صفة الموظف أو الحق في الإدماج في رتبة من رتب الوظيفة العمومية.

كما يشترط لاعتبار الشخص موظفا عاما خاضعا لأحكام الوظيفة العامة أن تعينه السلطة المختصة بطريقة مشروعة وبقرار من السلطة المختصة بالتعيين قانونيا بعد توافر شروط التعيين، فتعيين الشخص في خدمة السلطة الإدارية سوءا كانت هذه السلطة مركزية كالوزارات والمصالح التي تتبعها أم كانت لا مركزية كالبلديات أو مرفقية كالمؤسسات العامة يسبغ عليه صفة الموظف العام في المرافق العامة .

3- الترسيم (التثبيت) في إحدى رتب السلم الإداري:يمثل الترسيم العمل القانوني الذي بموجبه بتم إدماج العون في احد الأسلاك التابعة للسلم الهرمي، للإدارة ،فالترسيم عبارة عن تقليد رتبة من رتب هذا السلم، يمكن للموظف من الاستفادة الكاملة من أحكام القانون،الأساسي العام للوظيفة العمومية وهو ماجاء في نص المادة الرابعة الفقرة الثانية من الأمر 06-03 (الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته)[1]

والتعيين هو إجراء جوهري لاكتساب صفة الموظف إلا انه غير كاف ،فهو يضفي على العون صفة الموظف المتمرن أو المتربص ويجعله قابلا لاكتساب الرتبة المناسبة للمنصب الذي عين فيه ،ولا تتحقق هذه النتيجة إلا إذا توافرت شروط الترسيم على انه يمكن أن يعين كل مرشح تم توظيفه بشكل مباشر نظرا للمؤهلات العالية المطلوبة للالتحاق ببعض الرتب.

ويسبق إجراء الترسيم فترة تربص يقضيها الموظف كمدة تجريبية ،وقد نصت المادة 84 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 م على مايلي: يجب على المتربص،حسب

[1] - شوقي بركاني،الإضراب في الوظيف العمومي، رسالة ماجستير في قانون الإدارة العامة،معهد الحقوق والعلوم السياسية،(جامعة أم البواقي،2008-2009)،ص 95

طبيعة المهام المنوطة برتبته قضاء فترة تربص مدتها سنة،ويمكن بالنسبة لبعض الأسلاك أن تتضمن تكوينا تحضيريا لشغل الوظيفة.

مع اعتبار ماجاء كاستثناء نصت عليه المادة 83 الفقرة الثانية من نفس الأمر والتي نصها: غير انه يمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة ونظرا للمؤهلات العالية المطلوبة للالتحاق ببعض الرتب على الترسيم المباشر في الرتبة.

بعد انقضاء الفترة التجريبية (مدة التربص) أو مدة تمديدها أن اقتضى الأمر تسوى وضعية المتربصين إما بتثبيتهم في مناصب عملهم أو بإخضاع المتربص لفترة تربص أخرى لنفس المدة ولمرة واحدة فقط، أو تسريح المتربص دون إشعار مسبق أو تعويض.

وتجدر الإشارة إلى أن التثبيت يتوقف على التسجيل في قائمة التأهيل للوظيفة العمومية يعهد إعدادها إلى لجنة خاصة بناءا على تقرير الرئيس السلمي وأما على نتيجة الامتحانات أو الاختبارات المهنية وإما على هذين العنصرين معا. ويتم تثبيته بقرار تتخذه السلطة أو الهيئة التي تملك سلطة التعيين إذ أعربت اللجنة عن موافقتها.

ويتضح من العرض السابق لشروط تقمص الشخص صفة الموظف العام،أن الموظف هو الشخص الذي يعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام،والذيعين في منصب دائم يتم توليه لذلك المنصب عن طريق الترسيم وفق الإجراءات المنصوص عليها قانونا.[1]

4- تعريف الموظف العام في العراق: على عكس أغلب التشريعات نجد أن المشرع العراقي قد درج على تعريف الموظف العام في صلب قوانين الخدمة المدنية وقوانين انضباط موظفي الدولة فقد عرفه في المادة الأولى من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 سنة 1991 بأنه كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة [29].

وقد عرف القانون المغربي الموظف العمومي في الفصل الثاني من قانون الوظيفة العمومية بأنه يعد موظفا كل شخص يعين في وظيفة قارة ويرسم في إحدى رتب السلم الخاص بأسلاك

---

[1] – شوقي بركاني، المرجع السابق ، ص 80.

[2]– محمد احمد عبد ألللاه محمد، الوظيفة العامة، المرجع السابق ، ص 26

الإدارة التابعة للدولة ويتبين من هذا التعريف أنه من الشروط لاعتبار الشخص موظفا عموميا هو الترسيم في إحدى درجات السلم الخاص بأسلاكاالإدارة التابعة للدولة.[3]

حقوق الموظف العام: لا يمكن الفصل بين حقوق الموظفين من جهة وواجباتهم ومسؤولياتهم من جهة أخرى،فهما لا يشكلان قسمين من لوحة واحدة يفصلها خط مستقيم .فالحقوق العائدة للموظفين ليست بدون حدود لا يمكن تجاوزها ذلك إنما تشكل في الوقت عينه التزامات تقع عليهم تقابلها أثقالا معادلة لها تحديدا مالية تشكل مزايا يمكنهم المطالبةبها حقوق وواجبات تتعلق بالوظيفة العامة وتنتمي إليها فهي تشكل مفاتيح النظام المهني للعاملين العموميين باعتبارهم كذلك وليس باعتبارهم مواطنين يستفيدون وفق الكيفيات الضرورية من الحقوق العائدة لجميع المواطنين بصورة عامة ومع ذلك الموظفون أساسا مواطنون وبهم بهذه الصفة يتمتعون بنفس الحماية والحقوق والحريات التي يتمتع بها جميع الموطنين.

فالموظفون هم أيضا وقبل كل شيء عاملون لدى الإدارة التي تجني منفعة أو فائدة من خدمتهم وبالتالي يقع على عاتق هذه الإدارة أن تبادلهم بجملة من الحقوق المادية والمعنوية وتأمين حماية إدارية وقضائية وتشريعية لهم وأهم هذه الحقوق:

1- الحق في الراتب: بالمفهوم العملي الواسع يشمل الراتب على كافة التقديمات والمنافع ذات الطابع المادي من اجر نقدي واجر عيني وتعويضات ومخصصات تقرر للموظف بموجب القوانين والأنظمة النافذة التي يؤمنها الشخص العام للموظف ، وتطرح المادة 20 من الباب الأول من النظام العام الحالي لموظفي الدولة في فرنسا مفهوم الراتب ومبدأه كما يلي : للموظفين بعد القيام بالخدمة الفعلية الحق باجر يشمل الراتب وتعويض الإقامة والعلاوة العائلية على الراتب وكذلك التعويضات التي يقرها نص تشريعي أو تنظيمي يضاف إليها التقديمات العائلية الإلزامية وبالتحديد مقدار الراتب بالاستناد إلى رتبة العامل والدرجة التي وصل إليها أو الوظيفة التي عين فيها.

وبالمفهوم العلمي والحصري يشكل الراتب العنصر الأساسيللأجر ويمثل البدل المالي الأساسي الذي يتقاضاه الموظف العمومي من الدولة أو الشخص العام الذي يعمل لديه بصورة

[3] – مجلة القانون والأعمال،جامعة الحسن الأول،سليمان أحمد، المغرب.

دورية منتظمة لقاء مايقوم به من أعمال في وظيفة، ويختلف الراتب عن الأجر الذي يتقاضاه المستخدم العامل في القطاع الخاص اختلافا يظهر في المركز القانوني من جهة والأساس القانوني من جهة أخرى لكل منهما فمن الجهة الأولى ينبع الأجر من مركز تعاقدي وبالتالي يكون للمستخدم حق مكتسب بمقدار الأجر المتفق عليه[1] لضمان حسن أدائه لوظيفته على أكمل وجه ولتعزيز الثقة بينه وبين الإدارة مما يجعله حريصا على تطويرها والعمل على القيام بواجباته دون تقاعس ولا تهاون مما ينعكس إيجابا على المصلحة العامة.

وقد نص المشرع الجزائري على هذا الحق من خلال المادة 25 من الأمر 06-03 وذكر بان للموظف الحق بعد أداء الخدمة في الراتب فالراتب هو المبلغ الذي يتقاضاه الموظف كل شهر وفقا لما تقتضيهاالأحكام المقررة لذلك ،وفي النظام الوظيفي الذي تتبناه الجزائر فان المرتب ليس مقابلا للعمل الذي يؤديه الموظف،وإنما غالبا ما تغلب عليه صفة النفقة التي تمنح له لتمكينه من العيش به على نحو لائق ،وان يتمكن بذلك من تخصيص جهده ووقته للقيام بأعباء الوظيفة العمومية.

ويترتب على هذا الاعتبار أن الراتب يدفع في فترات منتظمة ،كما يتعين أن تراعى فيه اعتبارات أخرى خاصة كالمكانة الاجتماعية للموظف والمظاهر التي تحتاج إليه لذلك يقترن المرتب بمبالغ أخرى متصلة بالوظيفة تمنح للموظف في صورة تعويض مثل الانتقال وتعويض التمثيل وتعويض المسؤولية. ونشير إلى أن هذه التعويضات يتم تحديدها في إطار القوانين الأساسية الخاصة بكل سلك وظيفي.

كما يمكن منح الموظف تعويضا عن ساعات العمل الإضافية التي تتجاوز ساعات دوامه الرسمي ، إذا كانت الأنظمة المطبقة في دائرتهم تقضي عليهم بالعمل باستمرار في أوقات الدوام وخارجها ،فالتعويضات المختلفة التي يتقاضاها الموظفون والعمال تختلف من قطاع إلى قطاع ومن دولة إلىأخرى. وتحديد التعويضات يمكن أن يتم عن طريق المشرع بمناسبة تصويته على الاعتماد اللازم لمنح التعويضات .

2- الحق في الضمان الاجتماعي: بالموازاة مع الحق في الراتب يتمتع الموظف بالحق في الحماية الاجتماعية والتقاعد ، حيث يمكن هذا النظام الموظف المتضرر أو المصاب بمرض

---

[1] – أحمد سليمان السعفان، قانون الوظيفة العامة دراسة مقارنة،الطبعة الأولى(بيروت: منشورات الحلبي القانونية2017)، ص 207.

أو عجز عن العمل أو تتم إحالته على التقاعد من الاستفادة من منحة تضمن له العيش الكريم كبديل عن الراتب الذي كان يتقاضاه، فالإدارة هي التي تستخدم الموظفين للقيام بمهامها مما يتطلب أن تحرص كل الحرص على إعطائهم حقوقهم بما يضمن لهم العيش الكريم والأمن في ظل ما تشهده الأوضاع من تقلبات ومستجدات .

وفي هذا الشأن نص المشرع من خلال المادة 33 من الأمر 03/06 سالف الذكر على انه للموظف الحق في الحماية الاجتماعية والتقاعد في إطار التشريع المعمول به.[1]

3- الحق في الترقية : يرتبط مفهوم الترقية عموما بتقييم أداء كل موظف أثناء مساره المهني ،وفقا لمناهج ملائمة غالبا ما تؤدي إلى الترقية في الدرجات أو الرتب،ومن الآثار المباشرة التي تترتب على الترقية في الدرجات أوالرتب الزيادة في الراتب،وتنقسم الترقية إلى :

أ- الحق في الترقية في الرتبة: تتمثل الترقية في الرتب وفقا لما تضمنته المادة 107 من القانون العام الأساسي للوظيفة العمومية في تقدم الموظف في مساره المهني، وذلك بالانتقال إلى رتبة أعلى منها مباشرة وذلك حسب الكيفيات التالية:

- على أساس الشهادة بين الموظفين الذين تحصلوا خلال مسارهم المهني على الشهادات والمؤهلات المطلوبة؛
- بعد تكوين متخصص؛
- عن طريق امتحان مهني أو فحص مهني؛
- على سبيل الاختبار عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل ،بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء،من بين الموظفين الذين يثبتون الاقدمية المطلوبة مع مراعاة أن لا يستفيد الموظف من الترقية بهذه الطريقة مرتين متتاليتين؛

الترقية في الدرجات: طبقا للمادة 106 من القانون العام الأساسي للوظيفة العمومية سالف الذكر فان الترقية في الدرجات تمثل الانتقال من درجة إلى الدرجة الأعلى مباشرة، وتتم بصفة مستمرة حسب الوتائر والكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم والمقصود بالتنظيم

[1] – القانون رقم 83-11 المعدل والمتمم المؤرخ في 1983/07/02 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية.

المعمول به المشار إليه أعلاه هو أحكام المرسوم الرئاسي رقم 304/07 الذي يضبط الترقية في الدرجات حسب 03 وثائر أو مدد للأقدمية في السلك الوظيفي المشغول، المدة الدنيا سنتين ونصف أو المدة المتوسطة 03 سنوات أو المدة الطويلة 03 سنوات ونصف.

وتجدر الإشارة إلى أن الترقية في الدرجة تخضع لعملية التنقيط والتقدير من طرف الرئيس السلمي الذي يرفع بهذا الشأن تقريره للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.[1]

5- الحق في العطل: الأصل العام أن يكرس الموظف وقته للقيام بأعباء الوظيفة ولا يجوز له أن ينقطع عنها إلا للأسباب التي يقررها القانون، وتوافق عليه السلطة المختصة ومنها العطل حيث تقتضي مصلحة العمل والموظف أن يمنح هذا الأخير عطلة أو إجازة طبقا للضوابط التي وصغها القانون، فالعطلة وان كانت تعتبر أحد الأوضاع الوظيفية إلا أنها تعد في المقابل أيضا من الحقوق التي يتمتع بها الموظف.

وفي هذا الإطار ينص المشرع الجزائري من خلال المادة 39 من الأمر 03/06 على انه للموظف الحق في العطل المنصوص عليها في هذا الأمر، وفي ذات السياق قام المشرع كذلك وبشكل غير مباشر بتعداد العطل التي يمكن أن يتمتع بها الموظف من خلال المادة 129 من الأمر 03/06 عندما أشار إلى أنه يعد في وضعية الخدمة أيضا الموظف الموجود في عطلة سنوية، الموجود في عطلة مرضية أو حادث مهني ، الموظفة الموجودة في عطلة أمومة ، المستفيد من رخصة غياب كما هي محددة في المواد 208 والى 212 والمادة 215 من هذا الأمر.

وبالعودة إلى المادة 208 نجدها تنص على انه يمكن للموظف شريطة تقديم مبرر مسبق، الاستفادة من رخص للتغيب دون فقدان الراتب من اجل متابعة دراسات ترتبط بنشاطاته الممارسة في حدود أربع ساعات في الأسبوع تتماشى مع ضرورات المصلحة أو المشاركة في الامتحانات لفترة تساوي الفترة التي تستغرقها ،بالإضافة إلى إلى القيام بمهام التدريس حسب الشروط المنصوص عليها في التنظيم المعمول به. وأيضا المشاركة في دورات المجالس التي

---

[1] - المرسوم الرئاسي 07-304 المؤرخ في 29-09-2007 الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم،الجريدة الرسمية ،عدد 61.

يمارس فيها عهدة انتخابية إذا لم يكن في وضعية انتداب فضلا عن المشاركة في التظاهرات الدولية الرياضية أو الثقافية.

في حين تنص المادة 209 على انه يمكن للموظف أيضا الاستفادة من تراخيص للغياب دون فقدان الراتب للمشاركة في المؤتمرات والملتقيات ذات الطابع الوطني أو الدولي التي لها علاقة بنشاطاته المهنية.

أما المادة 210 فتنص على انه للموظف الحق مرة واحدة خلال مساره المهني في عطلة خاصة مدفوعة الأجر لمدة 30 يوما متتالية لأداء مناسك الحج في البقاع المقدسة كما تنص المادة 212 على أنه للموظف الحق في غياب مرخص مدفوع الأجر مدته 03 أيام كاملة في إحدى المناسبات الآتية: زواج الموظف، ازدياد طفل للموظف، ختان ابن الموظف، زواج أحد فروع الموظف، وفاة زوج الموظف، وفاة أحد الأصول أو الفروع أو الحواشي المباشرة للموظف أو زوجه.

ويذهب المشرع من خلال المادة 213 إلى الإقرار للمرأة الموظفة خلال فترة الحمل والولادة من عطلة أمومة تحدد وفقا للتشريع المعمول به (98 يوما).[1]

6- الحق في حرية الرأي والعمل النقابي والإضراب: اعترف المشرع الجزائري للموظفين بالحق في العمل النقابي من خلال المادة 35 من الأمر 06-03 التي جاء فيها يمارس الموظف الحق النقابي في إطار التشريع المعمول به وقد تدعم هذا الحق من خلال نصوص المواد 26و 27 و 28 و 29 من الأمر 03/06 على ضمان حرية الرأي للموظفين، وعلى ضمان عدم التمييز بينهم لأي سبب كان ، وضمان عدم تأثر حياتهم المهنية بسبب انتمائهم إلى تنظيمات نقابية أو جمعيات أو أحزاب سياسية أو بسبب أرائهم قبل وأثناء عهدتهم الانتخابية.

كما اعترف المشرع الجزائري أيضا بالحق في الإضراب في حدود ما يسمح به القانون، وفي هذا السياق نص من خلال المادة 36 من الأمر 03/06 سالف الذكر على أنه يمارس الموظف الحق في الإضراب في إطار التشريع والتنظيم المعمول به.

[1] -القانون رقم 90-20 المعدل والمتمم ،المؤرخ في 06-02-1990 ، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، الجريدة الرسمية عدد 06.

ذلك انه بالنظر إلى ما قد ينجم عن الإضراب من عواقب وخيمة تعود بالسوء على المنتفعين من خدمات المرفق العام سعى المشرع إلى ضبط ممارسة حق الإضراب بقيود إجرائية تحول دون التعسف في استعماله، كما أنه وللأسباب موضوعية يمكن للمشرع أن يمنع هذا الحق في قطاعات معينة.[2]

واجبات الموظف العام:

قام المشرع بإقرار العديد من الحقوق للموظف العام مباشرة بعد بدء ممارسة مهامه على الوجه الصحيح ،أي بعد تعيينه في المنصب المطلوب شغله قام في المقابل بتحميله بمجموعة من الالتزامات أو الواجبات وهذه الواجبات تستهدف أداء العمل على الوجه الذي يتطلبه القانون والمحافظة على أسرار العمل واحترام الرؤساء وقد أشارت إلى هذه الواجبات المواد من 40 إلى 54 من القانون 03/06 سالف الذكر حيث يمكن إجمال هذه الواجبات في النقاط التالية :

أولا: الواجبات المتعلقة بعدم الجمع بين الوظيفة ونشاط أخر: حيث يجب على الموظف الالتزام عن الجمع بين وظيفة ونشاطات للحفاظ على استقلالية الوظيفة العمومية وموظفيها وعدم إثقال كاهل الموظف بأعمال أخرى تؤدي إلى إهمال واجباته الوظيفية وإرهاقه بأعمال أخرى في ذات الوقت حيث نصت المادة 43 من الأمر 03/06 على أنه يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم ولا يمكنهم ممارسة نشاط مربح في إطار خاص مهما كان نوعه.

وذلك أن أداء المهام المنوطة بالوظيفة من قبل الموظف بصفة شخصية ومستمرة يقتضيان التفرغ الكلي لها وعدم الاشتغال بمهام أخرى سوى أوقات العمل الرسمية أو خارجها ، فيجب أن يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم ولا يمكنهم ممارسة نشاط مربح في إطار خاص مهما كان نوعه .إلا أن هذا الأصل يرد عليه استثناء يرخص بموجبه للموظفين من ممارسة مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي ضمن شروط تحدد عن طريق التنظيم[33]

---

[2] عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري،الطبعة الثالثة،(الجزائر: جسور للنشر والتوزيع ،2007)،ص 340.

[3] المادة 43 من الأمر 06-03 المتعلق بالوظيفة العامة.

فبحسب المادة 44 يمكن للموظفين المنتمين إلى أسلاك أساتذة التعليم العالي والباحثين وكذا أسلاك الممارسين الطبيين المتخصصين ممارسة نشاط مربح في إطار خاص يوافق تخصصهم.

وتسهر السلطة المؤهلة على ضمان مصلحة الخدمة وتتخذ أي إجراء مناسب إذا اقتضت الحاجة ذلك.

7- حق الموظف في الحوافز: يطلق مصطلح الحوافز على مجموعة الوسائل والخطط التي من شأنها إثارة المزيد من اهتمام الموظف بعمله وأدائه كما وكيفا. وتحقق الحوافز من جهة نظر الإدارة خفض تكاليف العمل، ومساعدة الإشراف وتحسين الكفاية ورفع معنويات الموظفين.

وتعتبر الحوافز المالية والمتمثلة في العلاوات والتعويضات التي تقررها شؤون الموظفين أقوى الدوافع لهم على زيادة الإنتاج والتفوق في الأداء فيتحصل الموظف العام إلى جانب راتبه الأساسي على العديد من العلاوات الوظيفية التي تضاف للراتب الشهري الذي يتقاضاه الموظف العام ، وعليه يتواصل دفع مختلف العلاوات والتعويضات بصفة انتقالية حسب طريقة الحساب والوعاء المنصوص عليهما، بموجب التنظيم المعمول به بتاريخ 2007/12/31 ،باستثناء التعويض التكميلي عن الدخل في تعويض التبعة الخاصة أو أي تعويض مماثل ويستحق الموظف العام العلاوات التالية:

- منحة المنصب العالي: تنص المادة 2و3 من المرسوم الرئاسي رقم 307/07 على أن الموظفين الشاغلين لمناصب هيكلية ووظيفية تابعة للمصالح المركزية وغير المركزية واللامركزية في الدولة، يستفيدون من زيادة استدلالية تضاف إلى الراتب؛
- منحة الضرر: ترتبط هذه المنحة بالطبيعة الخاصة ببعض الأنشطة والمخاطر ويعود للقطاعات المعنية بتحديد قائمة المناصب المستفيدة من هذه المنحة بعد استشارة لجنة الأمن والصحة المختصة؛
- منحة جزافية تعويضية للعمل الدائم: وهو تعويض العمل الدائم الزائد على ساعات العمل الثانوية، الذي تمليه ضروريات المنصب ولا تتعدى 22 ساعة شهريا فقد يتقاضاه سائق مداومة، كاتب سكرتارية، رئيس أو رئيس مصلحة....الخ؛

- منحة الأقدمية البيداغوجية: يستفيد منها فئة المدرسين، مديري المؤسسات ونواب مديري الدراسات ومستشارو التربية ومستشارو التغذية والمفتشين؛
- المنح العائلية: وتتمثل في منحة الأولاد أي لكل طفل يكون تحت كفالة أحد والديه حق الاستفادة من المنح العائلية بشرط أن يكون مقيما على التراب الوطني.وكذلك منحة الأجر الوحيد وتمنح للموظف المتزوج الذي لديه أطفال. وتكون زوجته لا تمارس أي نشاط مهني.

أما التعويضات فتتمثل فيما يلي:

أ- التعويض الجزافي عن الخدمة: أثناء تطبيق سلم الأجور الجديدة اتضح بأن الزيادة في الراتب مبلغ زهيد جدا لبعض الأسلاك وخاصة الفئة الخاصة بالعمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب وكذلك فئة الموظفين بالأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية وكذلك الأعوان المتعاقدين وهذا طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 07/08 المؤرخ في 2008/02/26 المتضمن تأسيس منحة جزافية تعويضية لفائدة بعض الموظفين والأعوان العموميين التابعين للمؤسسات والإدارات العمومية.

تعويض الدعم المدرسي والمعالجة البيداغوجية: استحثت بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 171/11 المؤرخ في 2011/10/26 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 78/10 المؤرخ في 2010/02/24 المؤسس للنظام التعويضي للموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالتربية الوطنية كما تخضع هذه المنحة لاقتطاع الضمان الاجتماعي والضريبة.

واجبات الموظف العام: قام المشرع بإقرار العديد من الحقوق للموظف العام مباشرة بعد بدء ممارسة مهامه على الوجه الصحيح، أي بعد تعيينه في المنصب المطلوب شغله وفي المقابل قام بتحميله بمجموعة من الالتزامات أو الواجبات وهذه الواجبات تستهدف أداء العمل على الوجه الذي يتطلبه القانون كالمحافظة على أسرار العمل واحترام الرؤساء وقد أشارت إلى هذه الواجبات المواد من 40 إلى 54 من القانون 03/06 المتعلق بالوظيفة العامة حيث يمكن إجمال هذه الواجبات في النقاط التالية:

1- الواجبات المتعلقة بعدم الجمع بين الوظيفة ونشاط أخر: حيث يجب التزام الموظف بالامتناع عن الجمع بين الوظيفة ونشاطات أخرى وذلك للمحافظة على استقلالية الوظيفة العمومية وموظفيها، وعدم إثقال كاهن الموظف بأعمال أخرى تؤدي إلى إهمال واجباته الوظيفية وإرهاقه بأعمال أخرى في ذات الوقت.

وذلك أن أداء المهام المنوطة بالوظيفة من قبل الموظف بصفة شخصية ومستمرة تقتضي التفرغ الكلي لها وعدم الانشغال بمهام مهنية أخرى ماعدا أوقات العمل الرسمية أو خارجها، وفي هذا الإطار نص المشرع من خلال المادة 43 في فقرتها الأولى من الأمر 03/06 على انه يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم ولا يمكنهم ممارسة نشاط مربح في إطار خاص مهما كان نوعه إلا أن هذا الأصل يرد عليه استثناء يرخص للموظفين من ممارسة مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي ضمن شروط تحدد عن طريق التنظيم،فالموظف يستمد حقوقه وواجباته مباشرة من النصوص القانونية المنظمة لوظيفة العامة ،وهذا المركز التنظيمي يجوز تغييره وفقا لمقتضيات المصلحة العامة وضمان حسن سير المرفق العام ،وعليه على الموظف الالتزام بما نص عليه القانون ولا يمارس نشاطا يشغله عن وظيفته ويعطله على أداء مهامه على أكمل وجه،فالالتحاق بالوظيفة العمومية من قبل الموظف يجبره على الالتزام بها.

كما يمكن للموظفين المنتمين لأسلاك التعليم العالي والباحثين وكذا أسلاك الممارسين الطبيين المتخصصين ممارسة نشاط مربح في إطار يوافق تخصصهم.[1]

2- الواجبات المتعلقة بالحفاظ على كرامة ونزاهة الوظيفة العامة: فلا يجوز للموظف أن يأتي بتصرف يتنافى مع كرامة وظيفته أو يتعارض مع صفته موظف عام لأنه يمثل الشخص المعنوي العام ، وهذا الالتزام يفرض على الموظف ليس فقط داخل نطاق العمل ومكان العمل .بل ينصرف أيضا هذا الالتزام إلى خارج نطاق العمل أي في أوقات العمل الرسمية وغير الرسمية ، فلا يجوز له أن يأتي بعمل أو فعل منافي.

3- الواجبات المتعلقة بالمحافظة على أسرار الوظيفة العمومية: يتيح عمل الموظف الاطلاع على العديد من الأسرار المتعلقة بالوظيفة العمومية من خلال الوثائق الإدارية وتظلمات الأفراد،

1 عثمان سلمان غيلان، أخلاقيات الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية ، 2014) ، ص12

أو الاتصال المباشر بهم وفي هذا الصدد يتعين على الموظف الامتناع عن إفشاء هذه الأسرار ، ومن تطبيقات هذا الالتزام ما نصت عليه المادة 48 من الأمر 03/06 والتي جاء فيها أنه يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني ويمنع عليه أن يكشف محتوى أي وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه.ماعدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة، ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة، كما ألزم المشرع أيضا من خلال المادة 49 من الأمر 03/06 الموظف على السهر على حماية الوثائق الإدارية وعلى أمنها.

4- الواجبات المتعلقة بطاعة الرؤساء الإداريين: أن هذا الواجب هو الذي يمثل الجزء الذي يضمن للسلطة الرئاسية فاعليتها ، سواء ظهرت هذه السلطة في صورة رقابة رئاسية أم في صورة إصدار أوامر تنظيمية لازمة لحسن سير العمل ، والمفروض أن السلطة الرئاسية في مظاهرها المختلفة إنما يمارسها رؤساء لهم أقدميتها في الخدمة مما يجعلهم أكثر إدراكا للعمل وحاجاته ، فضلا عن كون الرئيس هو المسؤول أولا وأخيرا عن سير العمل في الوحدة التي يرأسها، وعلى ذلك يعتبر من أهم واجبات الموظف أن يلتزم بالأمر الصادر إليه من رئيسه مادام متعلق بأعمال وظيفته وينفذه فور إبلاغه به، ذلك أن الرئيس الإداري هو الذي يقوم بتوزيع العمل على العاملين بحسب التدرج الرئاسي، فإذا ترك الأمر للموظف أن يختار مايشاء من الأعمال ويقبل مايرتاح إليه ويرفض ما يستعصى عليه القيام به لاختل النظام الوظيفي.

إلا أن التزام الموظف بطاعة رؤسائه ليس التزام مطلق يهدف إلى اخفت شخصية الموظف أمام شخصية رئيسه ، بحيث تقتضي المصلحة العامة أن يبدي الموظف رأيه بكل شجاعة وحرية في القرار الموجه إليه في محاولة لإقناع الرئيس الإداري بالعدول عنه أو تعديله بما يحقق المصلحة العامة، إذ ثمة حدود لالتزام الموظف بإطاعة أوامر الرئيس الإداري والتي تتمثل في أن يكون التزام الموظف بطاعة أوامر الرئيس الإداري في حدود العمل الوظيفي وضمن واجبات وظيفته ومهامه الاعتيادية وأن لا تتضمن مخالفة للقانون والأنظمة والتعليمات، حيث لا طاعة للرئيس الإداري أن هو أمر الموظف بتجاوز مهامه ومخالفتها وتحريضه على ارتكاب جريمة جزائية.

5- الواجبات المتعلقة بالالتزام بالقيام بالخدمة والإخلاص في أداء العمل : حيث يلتزم الموظف العام بهذا الخصوص بالالتحاق بمنصب عمله ليقوم بتنفيذ المهام المكلف بها وفقا للقانون وفي إطار اختصاصه بصفة شخصية بأن يؤدي العمل بنفسه لأن اختياره للوظيفة دون غيرها قد روعيت فيه شروط معينة وبذلك لا يمكنه تفويض غيره إلا وفقا للقانون، كما يجب أن يقوم بعمله بكل دقة وإخلاص وأمانة وأن يبذل قصارى جهده في ذلك طبقا للمادة 41 : يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيزمما يضمن السير الحسن والأمن للمرفق العام وتقديم خدمات ذات مستوى رفيع للمواطنين وتحسين الصورة العامة للإدارة العامة وتعزيز الثقة بينها وبين المواطن.

كما يجب أن يكون ملما بالمهام المكلف بها والمسؤول عنها، كما يجب عليه الالتزام بمواعيد العمل الرسمية أن يخصص الوقت الرسمي لأداء واجباته الوظيفية وكذا الالتزام بتكريس مجهوده ونشاطه المهني للوظيفة التي يشغلها .[11]

ويجب على الموظف العمومي أن يتعاون مع زملائه في أداء الواجبات الوظيفية استنادا إلى أن العمل الإداري هو عمل جماعي يؤدى بواسطة أكثر من موظف في وقت واحد قصد ضمان السير الحسن للمرفق العام وتقديم أفضل خدمة للمواطنين، كما أنه ملزم بحسن معاملة المواطنين لان الهدف الأساسي للعمل الإداري هو إشباع الحاجات العامة لذلك يجب المحافظة على كرامة المواطن ومعاملته على أساس الاحترام والتقدير دون استعلاء حيث تنص المادة 53 على أنه يجب على الموظف التعامل مع مستعملي المرفق العام بلباقة ودون مماطلة. كما يجب عليه المحافظة على الأموال والممتلكات العامة باعتبار أن الموظف هو نائب الشعب في التصرف في أمواله لذلك يحظر عليه التقصير في الحفاظ عليها وصيانتها طبقا للمادة 50 حيث تنص على أنه يتعين على الموظف أن يحافظ على ممتلكات الإدارة في إطار ممارسة مهامه.

ويلزم القانون الموظف العام بعد الانتفاع الشخصي على حساب الإدارة وذلك بالامتناع عن استعمال إمكانيات الإدارة لمصلحته الخاصة أو استغلال وظيفته لجني الفوائد غير المشروعة مقابل تأدية مهامه، لذلك يحظر عليه تقبل الرشاوى والهدايا حفاظا على استقلاليته طبقا للمادة

[1] عثمان سلمان غيلان، أخلاقيات الوظيفة العامة، مرجع سابق ،ص ، 230.

54 حيث تنص على أنه يمنع الموظف تحت طائلة المتابعات الجزائية ، طلب أو اشتراط أو استلام هدايا وهبات أو أية امتيازات من أي نوع كانت،بطريقة مباشرة أو بواسطة شخص أخر، مقابل تأدية خدمة في إطار مهامه.

كما يعتبر التزام الموظف بالتحفظ المتعلق بآراء الموظفين من الواجبات المفروضة عليه وذلك لأنه يتمتع بحرية الرأي في حدود احترام واجب التحفظ ويفرض عليه نوع من التحفظ قد يكون نسبي أو مطلق حسب طبيعة الوظيفة ودرجة المسؤولية المرتبطة بها، فمثلا يتقيد بشكل كبير بهذا الواجب شاغلي الوظائف العليا وموظفي الأسلاك الأمنية ويفرض هذا الواجب على الموظف مجموعة من الالتزامات أهمها:

- الالتزام بالحياد يجب على الموظف أن يكون حياديا تجاه آرائه الدينية والسياسية ، حيث لا يمكنه بأن يكون وسيلة لمناصرة أي حزب داخل الإدارة فمثلا لا يمكنه حمل علامة سياسية أثناء العمل ولو كانت تخص الحزب الحاكم أو توزيع منشورات أو وضع علامات سياسية في مقر العمل أو أثناء الاجتماع المهني أو النقابي .

- الالتزام بعدم التحيز: ويقصد به عدم تحيز الموظف في معاملاته للغير على أساس آرائهم أو معتقداتهم أي ضرورة تجرده من كل الأحكام المسبقة عند تعامله مع المنتفعين من خدمات المرافق العامة لأنه في خدمتهم جميعا بالتساوي وفق نفس الشروط وهذا ما أكدت عليه المادة 41 من نفس الأمر السالف الذكر.

- الالتزام بالولاء: يخص هذا الواجب بشكل كبير ذوي الوظائف العليا الذين يمثلون سياسة الدولة، حيث يجب احترام الدولة والدستور وجميع الهيئات التابعة لها في نطاق الوظيفة وخارجها، ويتابع هذا الالتزام الموظف في حياته الخاصة والذي يتعين عليه أن ينتهج مسلكا مطابقا لهذا الولاء كعدم مهاجمة نظام الدولة أو الإساءة إلى سمعتها أو اهانة العلم الوطني.[110]

---

[1] الأمر 06-03 المتعلق بالوظيفة العمومية.

خلاصة الفصل الأول

تضمن الفصل الأول من هذه الدراسة الوظيفة العامة من خلال التطرق إلى مفهوم الوظيفة مصطلح لغة واصطلاحا وكذا مفهوم الوظيفة العمومية في مختلف التشريعات .

كما تمت معالجة ماهية التوظيف والموظف العام وذلك بتسليط الضوء على مفهوم التوظيف كعملية استقطاب للأشخاص المؤهلين لشغل مناصب معينة ضمن شروط محددة منها الجنسية الجزائرية ، السن ، القدرة البدنية ...الخ وذلك بالاعتماد على مصادر داخلية وخارجية لإنجاح هذه العملية.

ثم عالجنا مفهوم الموظف العام وكيف عرفته مختلف التشريعات والمعايير التي وضعت لتعريفه لنصل إلى حقوقه وواجباته وتفصيلها نسبة إلى ما نصت عليه مختلف المواد المتعلقة بالأمر 03/06 المتعلق بالوظيفة العمومية.

الفصل الثاني
واقع إصلاح الوظيفة العمومية بالجزائر

المبحث الأول: أهم إصلاحات الوظيفة العامة

لقد ساهم التواجد الفرنسي في الجزائر مدة طويلة في خلق موروث تاريخي تبنته الجزائر بعد الاستقلال لضمان استمرارية المرفق العام وذلك من خلال العمل بالنظام الفرنسي المتعلق بالوظيفة العمومية وكان من المهام الصعبة التي واجهت الجزائر مهمة الإصلاح الإداري فالإدارة آنذاك لم تكن مهيأة بعد لتحقيق هذا الإصلاح ، حيث لم يكن هناك من الموظفين الجزائريين إلا عدد قليل جدا تنقصهم الخبرة والكفاءة وكانت التشريعات الفرنسية معقدة بالنسبة إليهم مما أدى إلى تفشي ظاهرة البيروقراطية في الإدارة العمومية ومن ثم بدأ التفكير في القيام بإصلاحات جدية ووضع تنظيم جديد للوظيفة العمومية وقد كان من أهم هذه الإصلاحات القانون الأساسي رقم 66/133 وكذا الأمر 03/06 .

المطلب الأول: القانون الأساسي رقم 66/133 ومجال تطبيقه

يمكن القول أن أول تشريع للوظيفة العمومية في فترة الاستقلال كان في سنة 1966 وهو الأمر رقم 133/66 وقد كان ساري المفعول إلى غاية سنة 1985 حيث بدأت في أوائل الثمانينات تصدر قوانين وتشريعات لمحاولة وضع انسجام في الرؤية بين القوانين التي تحكم عالم الشغل وبين ميدان الوظيفة العمومية وهذا ما ظهر في المرسوم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية الذي بقي ساري المفعول إلى غاية صدور الأمر رقم 03/06 المتضمن قانون الوظيفة العمومية والذي ألغى مبدئيا العمل بكل النصوص السابقة المنظمة للوظيفة العمومية.

ففي سنة 1965 شكلت لجنة وزارية تكونت من وزارتي المالية والداخلية أعدت مشروع قانون عرض في جانفي 1965 على مختلف الوزارات وحزب جبهة التحرير الوطني وكذا النقابات المهنية لإبداء رأيها في المشروع ، ثم عرض بعد ذلك على مجلس الوزراء للمناقشة في أبريل 1966 ، ثم ناقشه مجلس قيادة الثورة في ماي 1966 وصدر في 02 جوان 1966، وهو الأمر رقم 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وهذا القانون تضمن الأسس والمبادئ العامة للوظيفة العمومية تاركا مهمة تحديد نماذج التطبيق للقطاعات المعنية.

ولم يكن صدور القوانين المنظمة للوظيفة العمومية في الجزائر بدءا من الأمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، ثم صدور القانون رقم 78-12 المتضمن

القانون الأساسي العام للعامل وبعده المرسوم 85-59 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي المطبق على عمال المؤسسات والإدارات العمومية مجرد نصوص قانونية تحدد وتنظم صيرورة الحياة الإدارية لموظفي الإدارات العمومية في الدولة، بل انه يعتبر عملا تأسيسا للوظيفة العمومية في الجزائرية، إلا أن إرساء وظيفة عمومية وطنية يرتبط بمدى تناسق هذه النصوص حول المفاهيم والأسس الكبرى للوظيفة العمومية، إلا أن التناقض الكبير وعدم وضوح الصورة الكاملة في تبني نظام واضح للوظيفة العمومية عن القطاع الخاص، وتارة أخرى يتم توحيد النظام بين ميدان الوظيفة العمومية وقطاع الشغل مثل القانون 12/78 الصادر سنة 1978 ثم تم التراجع عن هذه الفكرة سنة 1990 من خلال القانون 11/90.

وبما أن الأمر 66/133 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 46 من نفس السنة قد كان ساري المفعول إلى غاية سنة 1985 حيث بدأت في أوائل الثمانينات تصدر القوانين والتشريعات في محاولة لوضع انسجام بين القوانين التي تحكم عالم الشغل وبين قانون الوظيفة العمومي، وهذا ما ظهر في المرسوم رقم 85/59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات وقد نص هذا الأمر على إن الوظيفة العمومية هي النظام العام الذي يطبق على العاملين في مؤسسات الدولة بمختلف أنواعها من ابسط موظف إلىأعلى موظف سام ويخضعون جميعا إلى نفس التشريع ، كما حدد كذلك الشروط العامة للتوظيف في المادتين 24و25 وهي التمتع بالجنسية الجزائرية،التمتع بالحقوق الوطنية وحسن السيرة ،إلا يكون الشخص قد وقف موقفا معاديا لحرب التحرير وان يكون في وضع ملائم من الخدمة الوطنية كما أضاف هذا المرسوم شرط الإلمام باللغة العربية نظرا لأهمية التعريب آنذاك

وقد اخذ المشرع بعدة طرق في التوظيف أهمها:

حرية الإدارة المطلقة في اختيار موظفيها وهذه الطريقة لا تعتمد على شروط مسبقة لتولي الوظائف العامة،ولا يستلزم الأمر في هذا النوع من وسائل التوظيف سوى وفاء الموظف وإخلاصه وولائه للسلطة ، والجزائر تأخذ بهذا الأسلوب بالنسبة للوظائف العليا فقط، وقد حددها المرسوم 140 /66 على سبيل الحصر في:

الأمين العام للحكومة،الأمناء العامون للوزارات المفتشون العامون في الوزارات المدير ونوابهم في الإداراة المركزية السفراء القناصل الولاة الأمناء العانون للولايات،أمين الخزينة العامة، رئيس الجامعة

وقد اقر المشرع الجزائري هذه الطريقة بالنسبة لشغل الوظائف بصفة عامة وقد نصت المادة 26 من المرسوم المذكور سابقا على أن يتم تعيين الموظفين تبعا لإحدى الطريقتين الآتيتين أويهما معا:

مسابقات عن طريق الشهادات ومسابقات عن طريق الاختبارات[1]

ولقد اعتبر العض أن صدور القانون الأساسي للوظيفة العامة يمثل أهم حدث في تاريخ المؤسسات الإدارية في الجزائر،ثم إن فئة الموظفين كثيرا بالذات ما انتظرت صدور هذا القانون على الأقل لتحديد مجال الحقوق الوظيفية والواجبات واعترف ببيان الأسباب أن الوظيفة العمومية مرت بمراحل صعبة طوال المرحلة الاستعمارية حيث كانت آنذاك حكرا على الفرنسيين وكان التوظيف على أساس المسابقات من بين المرشحين الذين يحملون مؤهلات مطلوبة لشغل الوظيفة أما وفي ظل الأمر 66-133 لم يعد بالإمكان اعتماد نظام المسابقات نظرا لعدم وجود الوقت كما انه لم يكن بالإمكان المحافظة على مستوى التعليم اللازم وذلك لعدم وجود مرشحين.

أما عن مجال تطبيق هذا الأمر جاء بيان الأسباب واضحا في استبعاد رجال القضاء وأعضاء الجيش الوطني الشعبي والقائمون بشعائر الدين ،وهو ما تأكد في المادة الأولى من هذا الأمر أما بخصوص المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري فقد اعترف البيان بان هناك ضررا لحق بالدولة وثبت في المرحلة الانتقالية وتمثل في ترك تباين كبير في مجال الرواتب والتقاعد والفوائد الاجتماعية بين طبقتين من المصالح العمومية

وإذا كانت الدولة الجزائرية في المرحلة الانتقالية قد شهدت تباينا كبيرا فيما يخص الرواتب والأجور بين قطاع الوظيفة العمومية وكانت رواتبه ضعيفة والقطاع الصناعي والتجاري وكانت اجوره مرتفعة فهذا الامر يشكل خللا كبيرا ولا يمكن أن يحدث في دولة اشتراكية التوجه وترمي بقوانينها ومؤسساتها إلى تحقيق العدالة الاجتماعية ولقد اعتبر بيان الأسباب أنا لأجور في القطاع الاقتصادي هو بمثابة مزايدة تحدث في عالم الشغل ضد الإدارات العمومية وانشأ الأمر 66-133 هيأت استشارية في مجال الوظيفة العمومية كالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية وأعلن عن صدور مرسوم مستقبلا يضبط أحكامه كما انشأ اللجان متساوية الأعضاء واللجان التقنية

---

[1] www. . startimes.com تم الاطلاع على الموقع يوم 01-05-2019 على الساعة 16:00

ومن هنا جاء الأمر المذكور لإرساء جملة من المبادئ في مجال الوظيفة العامة على الأقل منها ، مساواة المواطنين في الالتحاق بالوظيفة العامة، حق الموظف في المشاركة في التسيير من خلال الهياكل المختصة المتمثلة في اللجان الإدارية واللجان التقنية وهو ماجعل الوظيفة العامة تعرف خصوصيات اختلفت عن المرحلة السابقة أهمها:

استقرار الوظيفي الناتج عن ضمان المسار المهني للموظف.

جزأرة الوظيفة العامة من حيث المنظومة القانونية وصدور قانون منفصل عن الإدارة الفرنسية.

ثم صدر القانون العام الأساسي للعامل بموجب القانون 78-12 بتاريخ 5 غشت 1978 وتضمن 217 مادة وجاءت المادة الأولى منه لتعرف العامل بأنه :" كل من يعيش من حاصل عمله اليدوي أو الفكري ولا يستخدم غيره من العمال أثناء ممارسة نشاطه المهني " بما يفهم منه أن المشرع أراد بهذا النص أن يكون بمثابة قانون إطار ونصا مرجعيا وأساسيا ذو طابع توحيدي بين جميع القطاعات .والدليل أن القانون 78-12 حمل عنوان "أساسي عام ثم أعطى تعريفا واسعا للعامل مستمد من الميثاق الوطني ينطبق على العاملين في القطاع الصناعي والتجاري وأيضا العاملين في القطاع الإدارياً و مجال الوظيفة العمومية لان الموظف في هذا القطاع يعيش هو الأخر من حاصل عمله اليدوي أو الفكري ثم إن القانون الأساسي العام للعامل صدر في عز أوج المرحلة الاشتراكية وبعد قرابة ثمانية سنوات من صدور الأوامر المتعلقة بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات . فالنبرة التوحيدية في هذا القانون واضحة لأسباب إيديولوجية صرفة فطالما كانت الدولة في توجهها اشتراكية حسب دستور 1976 كان عليها أن توحد الإطار القانوني لجميع العاملين آيا كان مجال النشاط وقطاع العمل وهو ما جاء به قانون 1978 .

وكان هدف السلطات العمومية ساعة إقرار هذا النص التوحيدي المتعلق بعالم الشغل هو ترسيخ الفكرة السائدة آنذاك لان الوظيفة العامة لا يمكنها القيام بدور المحرك للتنمية ' إلاإذا كانت وظيفة عمومية وطنية بمعنى إدماجها في مجموع النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي للبلاد

غير أن الدارس لقواعد هذا القانون فيما خص أحكام الإلغاء يلاحظ أن المشرع لم يصرح بإلغاء الأمر 133/66 سالف الذكر والمتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية , بل جاءت المادة

216 منه بصياغة عامة مفادها " تلغى النصوص المخالفة لهذا القانون وليس هناك أي إلغاء صريح للأمر 66-133

ولقد طرح الدكتور مسعود منتري سؤالا جوهريا بعد صدور القانون الأساسي العام للعامل مفاده مجال تطبيق هذا النص على الموظفين العموميين والذين ارتبطوا أساسا بالقانون الأساسي العام للوظيفة العامة الصادر في 2 جوان 1966 . وهو ما جعلنا على حد قوله أمام عدم إمكانية الجمع بين نص ذو طابع ليبرالي مستمد أساسا من التشريع الفرنسي , وبين نص ذو طابع اشتراكي هو القانون الأساسي العام للعامل الصادر سنة 1978 .

ولا ينبغي أن تصرف النظر عن أمرأخرأن تعميم تطبيق القانون 12/78 عرف العديد من العوائق في قطاع الوظيفة العامة هذا الأخير الذي تميز بخصوصياته المميزة عن القطاع الاقتصادي التي حملها الأمر 133/66 ونصوص تطبيقية أخرى , فصار من غير المعقول التضحية بهذا الكم الهائل من النصوص والصادرة في سنوات عديدة ومحوها لترك المجال فقط للقانون 12/78 ومن هنا تعين التصريح بفشل الوحدة بين جميع العاملين في منظومة قانونية واحدة نظرا لاختلاف كل قطاع عن الأخر .

ثم إن المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي كانت تدار بسلسلة الأوامر المتعلقة بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات , هذا التسيير الذي منح العمال مكانة مميزة تطبيقا لفكرة العامل المنتج والمسير.[1]

فأصبح تواجد العمال في كل خلايا التسيير الخاصة بالمؤسسة العمومية الاقتصادية, ويتعذر تطبيق هذه الفكرة في قطاع الوظيفة العامة.

ثم صدر المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العامة. وتضمن هذا المرسوم 150 مادة والشيء اللافت للنظر بالنسبة لهذا النص الجديد : - انه اعتمد أساسا على المادة 2 من القانون 12/78 بما يعني أن المشرع جعل من القانون الأساسي العام للعامل نصا مرجعيا . وهو مايؤكد الطابع الوحدوي لهذا القانون.فأراد المشرع تعميمه بموجب مرسوم يطيق في مجال الإدارات العمومية والمؤسسات العمومية.

✓ حمل هذا المرسوم عنوان "الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات الإدارات صيغة

---

[1] -الجريدة الرسمية رقم 32 لسنة 1978.

العمومية واضحة جلية في النص.

- ✓ استعمل المرسوم مصطلح " العامل بدل " الموظف بما يؤكد نية التوحيد على الأقل من حيث المصطلح . فمهما اختلف قطاع النشاط فثمة عامل يعيش من حاصل عمله اليدوي أو الفكري ولا يهم إن كان المرفق العام ذو طابع إداريأم اقتصادي.
- ✓ جاء مرسوم 1985 ليعلن راحة عن إلغاء كم هائل من المراسيم التي صدرت لتطبيق مقتضيات الأمر 133/66 المتعلق بالوظيفة العمومية من ذلك المرسوم 134/66 والمرسوم 135/66 والمرسوم 138/66 والمرسوم 139/66 والمرسوم 142/66 والمرسوم 150/66 والمرسوم 151/66 وكلها مراسيم صدرت لتجسيد وتوضيح كيفيات تطبيق نصوص جاء بها الأمر 133/66 .

من اللافت للنظر أن المرسوم 59/85 وضمن مقتضيات النص نجده اعتمد على الأمر- 133 والقانون 12/78 معا.

وقد حمل المرسوم المذكور حسب ماطرحه الدكتور سعيد مقدم إشكالية كبيرة تمثلت في انه هل جاء المرسوم يديلا عن أمر 133/66 ,وإذا كان الأمر كذلك فلماذا لم يتم التصريح بإلغاء الأمر 133/66 ، ظلت هذه الإشكالية مطروحة على الصعيد القضائي والإداري، وتعد هذه المرحلة من أغمض واعقد المراحل التي مر بتا قطاع الوظيفة العامة لا لشيء إلا بسبب التساؤلات التي تم طرحها على الصعيد القانوني وعلى صعيد المنازعات الادارية ويأتي على رأسها كيف بمرسوم وهو نص تنظيمي أن يفرغ أمرا من محتواه وهو نص ذو طابع تنظيمي وصد ر عن السلطة التنظيمية منفردة رغم أن سنة 1985 السلطة التشريعية ممثلة المجلس الشعبي الوطني كانت تعمل بشكل عادي ومنتظم . فعلى مستوى المصطلحات مثلا تم الاستغناء عن مصطلح" الموظف والمكرس بموجب الأمر 133/66 بمصطلح العامل المعتمد في مرسوم 1985 . كما تم الاستغناء عن مصطلح " الترسيم " وتم استبداله بمصطلح " التثبيت.

وأحدث المرسوم تغييرا في أحكام الترقية اقل ما يمكن أن يقال عنه انه تغيير جذري مما عمق في درجة الإشكاليات المطروحة علاقة المرسوم 85 بالأمر 66[1]

---

[1] عبد الجليل مفتاح، نظرة على القانون الأساسي للوظيفة العمومية، مجلة المنتدى القانوني ،(كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، الجزائر العدد 7،ابريل 2010)، ص 11

المطلب الثاني: الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية

لقد عرفت الوظيفة العمومية في الجزائر على مدى خمسة عقود عدة تغييرات استهدفت تكييفها وملائمتها مع التطورات التي تعرفها الإدارة العامة , انتهت سنة 2006 بصدور الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الذي جاء كقطيعة مع كل النصوص القانونية المنظمة لقطاع الوظيفة العمومية منذ الاستقلال، وهذا بالنظر إلى جملة الخصائص المميزة له , ويعد قانون الوظيفة العمومية 03/06 رغم الإصلاح الذي يحمله في طياته والذي يمس الوظيفة العمومية في كل جزئياتها إلا أنه يعد أيضا امتدادا للقوانين السابقة وهذا من خلال تكريسه للأسس والمبادئ التقليدية في الإدارة العمومية والانفتاح على الحقائق الجديدة , التي تقوم عليها الوظيفة العمومية،فالأمر 03/06 لم يتخل عن هذه المبادئ ولم يغير فيها وإنما كرسها واعتمدها كأسس تنبني عليها الوظيفة العمومية الجزائرية العصرية.

فلقد جاء الأمر 03/06 ليحدث إصلاحا شاملا وعميقا في قطاع الوظيفة العمومية وهذا من خلال اعتماده على نص كامل وليس مجرد تعديلات طفيفة لبعض نصوص القوانين القديمة مما يعكس إرادة المشرع في إحداث تغيير جذري في قطاع الوظيفة العمومية وقد مس هذا التغيير والإصلاح كل موضوعات الوظيفة العمومية بدءا من المبادئ والأسس التي تقوم عليها فكان الإصلاح عن طريق تكريس مبادئ وأسس الوظيفة العمومية[1].

أولا :الإصلاح عن طريق تكريس مبادئ وأسس الوظيفة العمومية:

يحدد القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المبادئ والقواعد الأساسية لتنظيم العنصر البشري في الإدارة العمومية،وذلك من خلال إقراره لنظام المسار المهني (نظام السلك) كاختيار أساسي للوظيفة العمومية في الجزائر، وأيضا من خلال تنظيمه لمختلف مراحل المسار المهني للموظف بدءا من التوظيف مرورا بالترقية والتقييم ونظام التأديب وتحديد الحقوق والواجبات ، وكذا النص على مشاركة الموظفين في تنظيم وتسيير حياتهم المهنية داخل الإدارة العامة.

---

[1] – رضوان بوجمعة،الوظيفة العمومية على درب التحديث، الطبعة الاولى،(الدار البيضاء،المغرب:المطبعة الجديدة)، ص، 104

وانطلاقا من هذا نظم الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة الموظف و المبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العمومية في كل النظم المقارنة التي اعترفت بها قديما، مثل مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العمومية ومنه خلق نظام توظيفي تأسس على طريقتي التوظيف على أساس المسابقات والامتحانات وعلى أساس الشهادات ومبدأ الكفاءة والاستحقاق من خلال تنظيمه لعملية الترقية والتقييم ، وكذا تنظيمه لوضعيات الموظفو نظامه التأديبي الذي يقوم على مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف وبين السير العادي للإدارة بانتظام واطراد كما أن القانون الأساسي يكرس القواعد الأساسية لإشراك الموظفين في تسيير شؤونهم .

وقد نص الأمر على مبدأ المساواة صراحة وأقره في المادة 74 بنصه:" **على أن التوظيف يخضع لمبدأ المساواة من اجل الالتحاق بالوظائف العامة** "،وبهذا يكون الأمر المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة 03/06قد قطع الطريق أمام كل التمييز مهما كان نوعه وهذا إيمانا من الدولة الجزائرية بأن الإصلاحات والتقدم لا يتم إلا بتوحيد وتضافر جهود أبناء البلد الواحد دون أي إقصاء وتمييز وتهميش وهذا لا يكون إلا من خلال المساواة بينهم ومعاملتهم دون أي تمييز أوإقصاء .

كما يعتبر مبدأ الجدارة من أهم المبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العمومية لأن الجدارة معيار لتولي أو شغل وظيفة عمومية والبقاء فيها بعد أن يثبت شاغل ،هده الوظيفة كفاءته والقدرة والصلاحية بعيدا عن المحسوبية والمحاباة، ومبدأ الجدارة لا يقتصر تطبيقه في الدخول إلى الوظيفة العمومية وشغل منصب معين فقط بكفاءة واستحقاق، وإنما يمتد مبدأ الجدارة إلى كل المسار المهني للموظف، من ترسيم وتثبيت في المنصب وترقية وتقييم وحصوله على مكافآت وأوسمة تشريفية .

ويعد مبدأ المساواة الإطار الذي يحكم الوظيفة العمومية حيث يعتبر حجر الزاوية في كل تنظيم للحقوق والحريات العامة فهو من الديمقراطية وبمثابة الروح من الجسد بغيره ينتفي معنى الديمقراطية وينهار كل مدلول للحرية كما يعتبر هذا المبدأ من المبادئ الأساسية في تقلد الوظائف العامة، لأن أساس خضوع الإدارة لهذا المبدأ تمليه الاعتبارات العلمية واعتبارات العدالة الاجتماعية، فهو يستند إلى طبيعة إنشاء ووجود المرافق العامة في الدولة والتي وجدت لخدمة جميع الأفراد على قدم المساواة ، ويقصد بمبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة المنصوص عليه في الدستور الجزائري هو الاعتراف لجميع المواطنين بحق الالتحاق بشغل

مهنة أو تقلد وظيفة عامة في الإدارة الجزائرية العمومية ، ومنه فتطبيق مبدأ المساواة يساعد على طمأنة الباحث على وظيفة في إدارة ما ، هذا من جهة ومن جهة أخرى يحقق هذا المبدأ للإدارة فرصة من أجل اختيار الأحسن والأكفأ .

وظهر مبدأ المساواة في معظم البلدان اقتداء بما ورد في إعلان حقوق الانسا ن والمواطن الصادر بعد الثورة الفرنسية 1789 والإعلان العالمي لحقوق الإنسان سنة 1948 كما تنص المادة 21 منه على أنه يحق لكل شخص الدخول على قدم المساواة في الوظائف العمومية التابعة لبلده" وتناولته أيضا مواثيق وإعلانات المنظمات الدولية الإقليمية ، كما نادت به جميع الأديان السماوية وبالخصوص الشريعة الإسلامية ، حيث كان يطبق بصفة مطلقة بين كافة الأفراد ومنه فقانون الوظيفة العمومية استلهم من إعلان حقوق الإنسان والمواطن عدة مبادئ مثل " الناس يولدون ويبقون أحرارا ومتساوين في الحقوق والفروق الاجتماعية ولا يمكن أن تبنى إلا على المنفعة العامة".

وعليه فان تكريس مبدأ المساواة ينتج عنه تطبيق مبدأ المسابقات كآلية للولوج للوظيفة العامة ومنه وضع حد للامتيازات ، ويكرس من جهة أخرى الاستحقاق والمساواة ومن جهة أخرى إعطاء المصداقية لإجراء المسابقات الخاصة بالتوظيف[1].

وقد بين المشرع الجزائري مظاهر مبدأ المساواة أولا من خلال التزام مختلف الدساتير بهذا ألمبدأ حيث نص دستور 1963 في المادة 10 منه على أن المهام الرئيسية للدولة الجزائرية "مقاوم لكل نوع من التمييز وجاءت المادة 12 تنص على مساواة كل الجزائريين في الحقوق والواجب اتأما دستور 1976 فتناول مجموعة من الحقوق الأساسية للمواطن حيث نصت المادة 44 منه على أن " وظائف الدولة والمؤسسات التابعة لها متاحة لكل المواطنين وهي في متناولهم بالتساوي وبدون أي شروط ماعدا الشروط المتعلقة بالاستحقاق الأهلية ثم بصدور دستور 1989 عرفت الجزائر التعددية السياسية ، وضمانات أكبر بالنسبة للحقوق الأساسية فجاء في المادة 48 الفقرة الأولى مايلي " يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوطائف في الدولة، دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون وأخيرا دستور 1996 والمعدل سنة 2016 ، جاءت المادة 63 منه حيث تتيح الفرصة لجميع المواطنين بدون استثناء في تقلد

---

[1] – نادية البرنوصي، المستجدات الدستورية في مجال الوظيفة العمومية، التقرير العام حول المراجعة الشاملة للنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، مداخلة قدمت بقصر المؤتمرات ، بالصخيرات، المغرب ، يونيو ، 2013

الوظائف العامة في الدولة ، دون أي شرط عدا الشروط التي يحددها القانون الأساسي من شرط السن والجنسية واللياقة البدنية وإعفاء من الخدمة الوطنية والتمتع بالحقوق السياسية والمدنية.

كما عرف هذا المبدأ في قوانين سابقة، تم النص عليها قبل صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 03/06 فجاء الأمر 133/66، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في عرض بيان الأسباب المعنون بمبدأ الدخول المتساوي في الوظيفة العمومية مايلي" يسود النظام الحقوقي للوظيفة العمومية مبدأ هام وهو مبدأ مساواة دخول جميع الجزائريينإليها، ثم بصدور القانون الأساسي العام للعامل رقم 12/78 الصادر في 1978/08/05، ونصت المادة 7 الفقرة 2 على أن "**العمال سواسية في الحقوق والواجبات يتقاضون عن العمل الواحد أجورا متماثلة وينتفعون بمزايا واحدة**"إذا تساو في التأهيل والمردودية كما كرس هذا المبدأ في المرسوم 59/85 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي المطبق على العمال بالمؤسسات الإدارات العمومية، وهو المرسوم المطبق آنذاك على ميدان نشاط الوظيفة العمومية وذلك في المادة 3 منه التي تنص على أن الالتحاق بالوظاف العامة يجب أن يكون بطريقة المسابقة، وهي الطريقة المثلى التي تعكس العمل بمبدأ المساواة، نفس الشيى ذهب إليه المشرع في المادة 27 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 03/06ومنه فالمبدأ العام الذي يحققه هذا المبدأ هو المساواة بين جميع المواطنين أمام القانون ويترتب عنه عدم التمييز بين الإفراد في تولي الوصاف العامة، بسبب يرجع إلى الأصل أو اللون أو العقيدة أو الجنس وتكون الأولوية لمن تتوافر فيه الشروط القانونية المحددة والجدارة لشغل الوظيفة.

وان الأسباب والدوافع التي كانت وراء ظهور وتطور مبدأ المساواة في الوظيفة العمومية، هي إمكانية كل شخص من الاستفادة من الحقوق والواجبات التي تتضمنها القواعد القانونية المقررة في الوظيفة العامة متى توافرت فيه الشروط التي تتطلبها هذه الأخيرةإلاأنه وبالرغم من تنظيم هذه الحقوق والواجبات إلاأنه تطلب الأمر تنظيم المزيد من الضمانات في القوانين المنظمة للوظيفة العمومية .[1]

[1] – حمدي امين عبد الهادي،ادارة شؤون موظفي الدولة ، أصولها وأساليبها إصلاحها الطبعة الثالثة ، (القاهرة:دار الفكر العربي،1976) ، ص 47

ومن أهم الضمانات لتكريس مبدأ المساواة مايلي:

الإعلان كضمانة لمبدأ المساواة يتجسد مبدأ المساواة في الوظيفة العمومية من الناحية العملية في المسابقات من أجل الدخول للوظيفة العمومية، وعليه وجب الإعلام والإعلان عن هذه المسابقات حتى يتسنى للمواطنين أو المرشحين الراغبين في الترشح للوظائف العمومية، من الدخول فيها وممارسة حقهم في الولوج إلى الوظائف العمومية،كما أن مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص ، يتعارض مع كل تنظيم سري ومستتر وعلى الإدارة،من أجل إفساح المجال لكل مرشح في أن يعلن عن نفسه أن تنشر وتعلن بالطرق الرسمية عن إعلان شغور أي وظيفة، وقبل أن يجري التعيين أن النقل .

وعليه فالإدارة مدعوة وفقا لهذه الضمانات المذكورة أن تنشر وتقوم بالإعلان على كل عملية تمس مسار الحياة المهنية للموظف ، من تعيين أو ترقية أو نقل ، لأن الإعلان والنشر في حد ذاته يعتبر من المبادئ الأساسية في تنظيم شؤون الوظيفة العامة وقد كرس القانون الأساسي العامل لوظيفة العمومية هذه الضمانات والمبادئ الأساسية والخاصة بالإعلان والنشر فنجد في نص المادة 80 من القانون 03/06 التي تبين طرق الالتحاق بالوظائف العامة وتجعلها عن طريق المسابقات ، وكما هو معروف أن المسابقات يتم الإعلان عنها لعموم المواطنين في وسال الإعلام والنشر في الجرائد الوطنية ، كما نصت المادة 81 من الأمر 03/06 :" يعلن نجاح المرشحين في مسابقة على أساس الاختبارات ، أو مسابقة على أساس الشهادات أو اختبار المهني من طرف لجنة تضع قائمة ترتيبية على أساس الاستحقاق "، حيث تبين المادة المذكورة على ضمانة إعلان النتائج الخاصة بالناجحين في المسابقات وذلك ليعطي ضمانة أكبر للأشخاص المرشحين غير الناجحين، كما توضح المادة أيضا أن اللجنة التي تعلن عن النتائج عليها أن تضع قائمة ترتب بموجبها الناجحين ، وفقا لمعايير تتضمن درجة الكفاءة والاستحقاق لكل مرشح ناجح .

كما تضمن المادة 96 من القانون 03/06 والتي جاءت في الفصل الثالث والمعنونة بالتسيير الإداري للمسار المهني للموظف ، أنه يبلغ الموظف بكافة القرارات المتعلقة بوضعيته الإدارية وتنشر كل القرارات الإدارية ، التي تتضمن تعيين وترسيم وترقية وعملية إنهاء مهام الموظفين وذلك في نشرة رسمية للمؤسسة او الإدارة العمومية المعنية .

2 –المسابقات كضمانة لتحقيق مبدأ المساواة لضمان تطبيق مبدأ المساواة يجب أن يختار الموظف بألية المسابقة والتي تكون في متناول جميع المواطنين الذين يستوفون الشروط المحددة في القانون الأساسي وتكون المسابقة منظمة تنظيما محكم بما يضمن حقوق المرشحين للالتحاق بالوظائف العامة ،من إعلان المسابقات والعلم بتا وكذا القيام بالمسابقات على أسس ومعايير علمية وموضوعيه تؤمن اختيار الأصلح في تقلد هذه الوظائف،ويتحكم في نتائجها وإصدارها من قبل لجان لها مطلق الصلاحية، وهو مانص عليه القانون في نص المواد من 74 و 75 و 80 و 81 من القانون الأساسي العام 03/06 كما نصت المادة 26 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 1966 على أن التوظيف يتم بإجراء المسابقة عن طريق المؤهلات العلمية أو المسابقات الكتابية بالإضافة إلى الترقية الداخلية في صفوف الموظفين الذين ليست لهم مؤهلات علمية ، وإنما يتمتعون بتجربة في الميدان ، وكفأت مكتسبة بحكم أقدميتهم ، والتي تسمح لهم بتقلد وظائف أعلى في السلم الإداري وتقلد مناصب هامة . [1]

تجسيد مبدأ المساواة في الترقية يمكن للموظفين الاستفادة من الترقية من خلال تقييمهم بواسطة تقارير رؤساءهم الإداريين والخبرة المهنية المكتسبة من مختلف المناصب التي شغلوها ومن أجل احترام تطبيق هذا المبدأ يجب أنتنظم طرق كفيلة لاختيار الموظفين الجديرين بالترقية وإبراز معايير موضوعية لتقييم الموظف ، ومن حق الموظف أن يتلقى تقييم وتقدير عمله والحصول على علامات يقدر بها الجهد المبذول في أداء وظائفه كما يجب إلزام الإدارة تنظيم عملية الترقية تعد بالترتيب الذي يراعي الاستحقاق وهي ملزمة باسم المساواة في الحقوق .

[1] – بوذيان مكلكل، النظام القانوني للوظيفة العمومية دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي، كلية الحقوق جامعة سيدي بلعباس،ص 136

وقد نص القانون الأساسي على هذه الضمانات الخاصة بالترقية كمبادئ عامة في الفصل الرابع المعنون بتقييم الموظف حيث تبين المادة 98 منه أهداف التقييم وهي:

- الترقية في الدرجة
- الترقية في الرتبة
- منح امتيازات مرتبطة بالمرد ودية وتحسين الأداء
- منح الأوسمة الشرفية والمكافاءات.

ومن خلال أهداف التقييم الذي يعود حتما بالفائدة عندما يرقى الموظف من درجة إلى درجة أعلى كل هذا يجب أن تكون عملية التقييم والترقية في الدرجة والرتبة تكون على أسس الشفافية،وهو ما نصت عليه المادة 97"حيث يخضع كل موظف أثناء مساره المهني إلى تقييم مستمر دوري ويهدف إلى تقدير مؤهلاته المهنية كما يجب أن يرتكز تقييم الموظف على معايير موضوعية حددتها المادة 99 من الأمر 03/06 باحترام الواجبات العامة والواجبات المنصوص عليها في القوانين الأساسية ومعايير الكفاءة المهنية ومعايير الفعالية والمرودية ومعيار كيفية الخدمة

المساواة في تطبيق النظام التأديبي:يطهر مبدأ المساواة كذلك في النظم التأديبية حيث بمقتضى هذا المبدأ لا يجوز أن تختلف العقوبة التأديبية المطبقة على الموظفين باختلاف وضعياتهم الاجتماعية والمسؤوليات التي يتقلدوها متى كانت الأخطاء المرتكبة والظروف التي تمت فيها وأثارها موحدة،وفي الحقيقة أن المشرع الجزائر يأخذ بهذا المبدأ في القوانين السابقة المنظمة للوظيفة العمومية على غرار القانون 12/78 المتعلق بالقانون الأساسي العام للعامل حيث نصت المادة 200 منه على أنه"يتعرض العامل لعقوبات تأديبية وعند الاقتضاء للمتابعة الجزائية مهما كان المنصب الذي يشغله".[1]

4- تطبيق مبدأ الجدارة في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية يظهر تطبيق مبدأ الجدارة و الاستحقاق ،من خلال أسلوبي التقييم و الترقية الذي يعد معيارا ثابتا للتفرقة بين الموظفين في التقييم و الترقية ، حيث أن غياب الحوار بين السلطة العليا و موظفي المرفق العام هو من بين

[1] – كمال رحماوي،تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، الطبعة الثالثة (الجزائر:دار النهضة العربية)،ص،56

المعوقات التي تواجهها الإدارة في مجال تسيير الموارد البشرية ، ففي القطاع العام نجد أن العنصر الوحيد لمعرفة تقييم الموظف من طرف السلطة السلمية هو التنقيط السنوي، حيث تستعمل الإدارة آلية التنقيط من أجل استعمالها في تقييم الموظف، ونظم التقييم في المواد من إلى 103 من الأمر رقم 06- 03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ،لتنظيم الإطار القانوني لتقييم الموظف العام ، حيث جاءت تحت عنوان تقييم الموظف و ذلك في الفصل الرابع من الباب الرابع، حيث نصت على أهداف التقييم في المادة 98 و معايير التقييم في المادة 99 منه، حيث يهدف تقييم الموظف إلى الترقية في الدرجات و الترقية في الرتبة و منح امتيازات مرتبطة بالمرد ودية و تحسين الأداء، ومنح الأوسمة الشرفية و المكافآت، كما يرتكز تقييم الموظف على معايير موضوعية تهدف على وجه الخصوص إلى تقدير احترام الواجبات العامة والواجبات المنصوص عليها فبالقوانين الأساسية الخاصة و الكفاءة المهنية و الفعالية و المر دودية وكيفية الخدمة، ويمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة ، على معايير أخرى نظرا لخصوصيات بعض الأسلاك

والملاحظ أن الأمر 06-03 ذكر أربعة (04) معايير تقاس بها عملية التقييم، وكلها تعكس تحقيق مبدأ الجدارة والاستحقاق في تقييم الموظف ، كما نلاحظ أن الأمر 03/06 قد قلص من عدد المعايير المستعملة في التقييم حيث كانت 10 معايير مقتبسة من التعليم المؤرخة في 1968/07/03 ، مع العلم أن هذه التعليمة معمول بها في الإدارة الجزائرية إلى حين صدور النصوص التطبيقية الخاصة بالتقييم المنصوص عليه في الآمر 03/06

كما نرى أن تنصيص المشرع على معايير التقييم في الأمر 03/06 جاء ليكرس عمومية النص ،حيث أنه نص في الفقرة الثانية من المادة الأولى على أنه :" **يحدد هذا الأمر القواعد القانونية الأساسية المطبقة على الموظفين و الضمانات الأساسية الممنوحة لهم في إطار تأدية مهامهم في خدمة الدولة** "[1]

---

[1] –المادة 97 من الأمر 06-03

وعلية فالقانون الأساسي يحدد فقط مبادئ عامة وضمانات أساسية تاركا المجال للتنظيم والقوانين الأساسية الخاصة ، لكي تفصل أكثر في هذه المعايير وتبقى دائما مطابقة للمعايير الأربعة التي نص عليها في المادة 99، وبقراءة نصوص المواد المتعلقة بالتقييم في الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، و مقارنتها مع النصوص السابقة المنظمة للوظيفة العمومية في الجزائر، نلاحظ أن المشرع قد غير مصطلح "التنقيط " والمذكور في الأمر 133/66 ، و المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وكذلك المرسوم 59/85 والمتعلق بالقانون الأساسي النموذجي المطبق على الإدارات و المؤسسات الإدارية إلى مصطلح "التقييم ".

ومن خلال الاطلاع على أحكام المواد السابقة، نستشف النية الحسنة للمشرع في إرساء نظام تقييم أكثر فعالية، وذلك بإدخاله لمفاهيم جديدة لم تنظمها القوانين السابقة، وتتمثل هذه المفاهيم في :

- التأكيد على إلزامية تقييم الموظف أثناء مساره المهني، و يكون بصورة مستمرة ودورية
- محاولة ربط التقييم أكثر بالمسار المهني للموظف، وهذا حسب ما نصت عليه المادة 98 بنصها على أنه :يهدف تقييم الموظف إلى :

أ- الترقية في الدرجات

ب- الترقية في الرتبة

ج- منح امتيازات مرتبطة بالمردودية و تحسين الأداء

د- منح الأوسمة التشريفية و المكافآت

- الاعتماد على معايير أكثر موضوعية و ضرورة تكييفها،نظرا لخصوصيات بعض مناصب العمل والأسلاك إضافة إلى تكييف مناهج التقييم مع أهداف الإدارة ، و طبيعة نشاطها و المشاكل التي تصادفها وذلك بعد استشارة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ، و موافقة الهيكل المركزي للوظيفة العامة .
- ضرورة حفظ استمارة التقييم في الملف الإداري للموظف للرجوع إليها عند الحاجة.[1]

---

[1] – ذبيح عادل، تقييم الموظف العمومي، مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون العام،(كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010)، ص77.

وقد كرس الأمر 03/06 مبادئ التحفيز المعنوي الذي يدفع إلى الرضا الوظيفي والرفع من الأداء الوظيفي للموارد البشرية في الإدارة، وهو ما نصت عليه المواد 112 و113 من الأمر 03/06، و من خلال منح أوسمة تشريفية ومكافآت للموظفين ذوي الأداء المتميز في شكل شهادات تقديرية أو ميداليات استحقاق ، وعليه أن الأمر 03/06 أوجد نظام الأوسمة الشرفية المكافآت بالنسبة للموظفين الذين أثبتوا جدارتهم و قاموا بمجهودات استثنائية ساهمت في تحسين أداء المصلحة أثناء تأديتهم لنشاطهم الوظيفي

تبقى الإشارة هنا إلى أن الأمر 03/06 قد كرس مفاهيم جديدة في مجال التقييم و أشار إلى أدوات عصرية لتطبيق هذه المفاهيم ، إلا أن هذه المضامين مرهونة بصدور النصوص التطبيقية و التنظيمية ، التي تفعل هذه المفاهيم و تعيد الاعتبار لوظيفة تسيير الموارد البشرية في الإدارة العمومية ، و تعزيز قدرتها على توظيف التقنيات الكفيلة بتثمين العمل الإداري و الخدمة العمومية ، و ذلك لأن الطابع الإداري الذي يميز نظام التقييم و ما ترتب عنه من مزايدات وانحرافات لا تسري نتائجها على مدى فاعلية الترقية ومصداقيتها فحسب ولكن أيضا على تأثير السلطة الرئاسية على تحسين مردودية الإدارة ، و مالها من انعكاسات على عدم خلق جو للتنافس و تنمية روح المبادرة لدى الموظفين .

ومنه فمبدأ التقييم مرتبط ارتباطا وثيقا بمبدأ الجدارة والاستحقاق، وهذا لأن نظام التقييم يتوخى خلق جو من التحضير والمنافسة بين الموظفين داخل الوظيفة العمومية، وترجمة القيمة العقيقية لكل موظف وأطهار ضرورته الأكيدة في مجالات الترقية والأجور، وهذا لا يتأتى إلا بتطبيق مبدأ الجدارة والاستحقاق تطبيقا عادلا وسليما، لأن تحقيق عصرنه الوظيفة العمومية تمر بالضرورة بتبني أدوات وآليات لتفضيل الأشخاص عن بعضهم البعض.

تعتبر الترقية من المزايا الهامة التي يحصل عليها الموظف و أكثرها أثرا في تحسين مركزه من الناحيتين و الأدبية .[1]

فمن الناحية المالية تؤدي الترقية إلى زيادة في راتبه مما يضمن موردا جديدا يتزايد مع كل ترقية، ومن الناحية الأدبية يترتب على الترقية صعود الموظف في السلم الوظيفي للجهاز

[1] A.rahmani, l'évaluation du personnel dans la fonction publique-de la natation a'l'évaluation potentiel, op .cit, p06

الإداري الذي ينتمي إليه وتولي وظائف جديدة ومسؤوليات وكذلك تخلق الترقية نوع من التنافس بين الموظفين وتحفزهم على بذل جهد وإبداع من ألجل الوصول إلى المناصب العليا في الإدارة.

إضافة إلى هذا يتم تطبيق مبدأ الجدارة في الترقية حيث نظم الأمر 06-03 الترقية في المواد من 106 إلى 110 لتبين كيفية الترقية في الدرجة و الرتبة الخاصة بالموظف، الترقية هي حق من حقوق الموظف ولا يمنح هذا الحق إلاإذا توافرت شروط معينة، ومن أهم خصائص الترقية هي أنها نظام شرع للموظف العام لتحقيق أغراض عديدة، فهي تعود على الموظف العام بالنفع وذلك بتحفيزه على الجد في العمل وتحسين أدائه الوظيفي، و تعود علية بزيادة في مرتبه وتحقيق رفاه مالي زايد على ما كلن يتقاضاه، كما أن الترقية تعود بالنفع على الإدارة من خلال كفاءة الموظفين ، الذين تم ترقيتهم وجعلهم قادرين على الأداء من خلال كفاءة الموظفين، الذين تم ترقيتهم و جعلهم قادرين على ممارسة مهام جديدة ، و مهام قيادية وهو ما يحقق مبدأ استمرارية المرفق العام .

ويقصد بالترقية بمعناها التنظيمي السليم نقل موظف من وظيفه ذات مستوى أعلى، وذلك لطبيعة التنظيم الإداري الذي يقضي أن ينشأ في كل جهاز مستويات إدارية متعددة، يختلف عددها تبعا لاختلاف ظروف العمل ونطاقه في كل جهاز إداري وتكون الترقية بالمعنى الصحيح النقل من وطيفة إلى وظيفة أخرى ذات مستوى أعلى في السلم الإداري من المرتبة الحالية للموظف، وهذا من حيث المسؤوليات والواجبات وتتم بقرار إداري يصحبه زيادة في المرتب، وبعض المزايا المعنوية، التي تمثل الترقية في الدرجة والرتبة والانتقال من درجة ورتبة يوجد فيها الموظف إلى درجة و رتبة أعلى مباشرة.[1]

لقد نصت المادة 106 من الأمر 03/06 على أن الترقية من درجة إلى درجة أعلى تتم بصفة مستمرة حسب الوتائر والكيفيان التي تحدد عن طريق التنظيم ،وقد وضع الأمر 03/06 معيار الكفاءة و الاستحقاق كأساس للترقية مع معايير أخرى تقليدية، لأن من أصعب ما يواجه المشرع هو وضع معيار سليم و متكامل لحساب الترقية ، و قد استقرت جهود الفقهاء في كل نظم العالم على نوعين من الترقية ، و هما الترقية على أساس الأقدمية والترقية على أساس الاختبار (الجدارة و الكفاءة)، فالترقية على أساس الأقدمية تحسب من مدة الخدمة المؤداة من

---

[1] – محمد امن قاسم ،نظم الترقية في الوظيفة العامة و أثرها في فعالية الادارة ،(القاهرة: دارالنهضة العربية)،1973، ص67

الموظف أساسا للترقية من وظيفة إلى أخرى، و تقوم على أساس افتراض أن هناك علاقة وثيقة بين طول مدة خدمة الموظف و بين كفاءته وصلاحيته، أي أن القدم يعتبر قرينة على الكفاءة، وهذا يؤدي إلى وضع قيود على الإدارة عند وضع قواعد تنظم ترقية الموظفين الأكفاء، ويعتمد هذا المعيار على مدة الخدمة التي قضاها الموظف عند ترقيته إلى رتبة أخرى باعتبار أن هناك علاقة وثيقة بين المدة التي يقضيها الموظف في وظيفة ما والتجربة و الكفاءة التي يكتسبها .

و للترقية على أساس الأقدمية مزايا أهمها أنها تحقق المساواة والعدالة بين جميع لا الموظفين في الترقية ، لأن القانون ينص على المدة اللازمة للترقية من درجة أدنى إلى درجة أعلى و ما على الإدارة إلا تطبيقها و الأقدمية في مفهوم هذه الطريقة دليل على الصلاحية و الكفاءة و من ثم على الاستحقاق في الترقية، وتعتبر الترقية في هذه الحالة مكافأة من الإدارة للموظف مقابل الخدمة و السنوات التي قضاها في خدمتها.

تكريس الترقية على أساس الاقدمية لمبدأ هام هو الاستقرار الوظيفي الذي تقوم عليه الوظيفة العامة ، وخاصة ذات النظام المغلق إلاأنها تبعث على الاطمئنان في نفس الموظف.

وكذا سهولة تطبيق نظام الترقية على أساس الأقدمية وترتبط الترقية في الدرجة بهذا النوع من الترقية على أساس الاقدمية ، وهو ما اخذ به المشرع الجزائري في الأمر 03/06 لاسيما المادة 106 منه وبالتالي يعتبر القانون المنظم للوظيفة العمومية التجربة المتوخاة من اقدمية الموظف في وظيفته معيارا لترقينه وتعمل بهذه الصيغة كل الوطائف العمومية عبر العالم على انه اعتبارا أنها تمثل مكافأة للولاء الذي يتحلى به الموظف تجاه إدارته وكذلك وسيلة تمكنه من تحسين مداخليه المتزايدة عبر السنوات التي يقضيها في خدمة الإدارة ويكون هذا النوع من الترقية تلقائيا ومنتظما كان يقترن بانقضاء مدة عمل معينة 3 أو 4 سنوات مثلا بالنسبة لكل الموظفين ، كما يمكن أن يجمع بين الاقدمية والاستحقاق في حالة نمط ترقية متفاوتة المدد بناء على عملية التقييم الخاصة بمردودية الموظف واداءه وسلوكه من قبل رئيسه الإداري. كما أن الترقية على أساس الاقدمية لها نقائص كونها تؤدي إلى عدم المساواة بين الموظف المجتهد في عمله والمثابر لتحسين مستواه والموظف الذي يهمل واجباته واهم هذه النقائص مايلي:

–تقييد الإدارة ومنعها من وضع قواعد عامة تعتمدها للترقية ذوي الكفاءة والمجتهدين.[1]

[1] –بوزيان مكلكل، المرجع السابق،ص 100

ومن كل ما سبق يتضح أن الطريقة المثلى هي الجمع بين الطريقتين ، بحيث تكون الترقية بالأقدمية هي القاعدة في الدرجات السفلى وفي الوظائف التي لا تحتاج للكفايات الممتازة في الدرجات العليا والوظائف المهمة التي تحتاج خبرة وكفاءة كبيرة ويكتسبها الموظف لطول المدة التي أداها بالخدمة بالقدر الذي تحتاج فيه إلى صفات ذاتية في الموظف كروح الإبداع وحسن المبادرة والابتكار، ولقد حاول الفقهاء التخفيف من عيوب الترقية سواء كانت بطريقة الاقدمية أو بطريقة الاختبار وذلك عن طريق ما عرف بنظام تقارير الكفاية.

ونظمت الترقية في الأمر 03/06 على أساس الجمع بين الاقدمية وبالكفاءة حيث تعتمد بعض الانطمة طريقة الجمع بين معياري الترقية على اساس الاقدمية والترقية على أساس الجدارة والكفاءة وتكون الترقية بالأقدمية بالنسبة للوظائف الدنيا وتكون على أساس الجدارة للوظائف العليا وتضاف إلى ذلك توافر شروط أخرى وفقا لطبيعة الوظيفة الشاغرة وعدد المرشحين لشغلها، وهو ما اخذ به المشرع الجزائري في نظام الترقية في المادة 107 من الأمر 03/06 بنصها " تتمثل الترقية في الرتب في تقدم الموظف في مساره المهني وذلك بالانتقال من رتبة إلى الرتبة الأعلى مباشرة في نفس السلك أو في نفس السلم الأعلى مباشرة حسب الكيفيات الآتية:

-على أساس الشهادة من بين الموظفين الذي تحصلوا خلال مسارهم المهني على الشهادات والمؤهلات المطلوبة بعد تكوين متخصص عن طريق امتحان مهني أو فحص مهني على سبيل الاختيار عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل بعد اخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء من بين الموظفين الذين يثبتون الاقدمية المطلوبة ولا يستفيد الموظف من الترقية عن طريق التسجيل في قائمةالتأهيل مرتين متتاليتين. وتحدد القوانين الأساسية الخاصة كيفيات تطبيق أحكام هذه المادة.

بتحليل نص المادة نجد أن المشرع الجزائري وهو يحدد المبادئ التي تقوم عليها الترقية نص على معيار التأهيل العلمي والأقدمية

أولا: المؤهلات العلمية وهي الشهادة المحصل عليها من شهادة جامعية أو شهادة تكوينية أو تلقيه لتكوين متخصص وهذا مابين الاهتمام الذي أعطاه المشرع للموظف للرفع من مستواه التعليمي والتكويني وهو ما يعكس مبدأ الجدارة التي تقوم عليها الوظيفة العمومية.

ثانيا: على أساسالتقدمية وهي الاقدمية المطلوبة بعد اخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء حتى لا تكون المحسوبية والمحاباة والولاء ، كما نصت عليه المادة 108 على إعفاءالموظف الذي تمت ترقيته من الرتبة إلىأخرى من الفترة التربية لكن جاءت المادة 109 لتعويض ذلك بقولها " تتوقف كل ترقية من فوج إلى فوج أعلى مباشرة كما هو منصوص عليها في المادة 8 من الأمر على متابعة تكوين مسبق منصوص عليه في القوانين الأساسية الخاصة أو الحصول على الشهادة المطلوبة.[1]

ثانيا:مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة العمومية

المعروف أن أساس مبدأ الاستمرارية التي تقوم عليها الدولة يكمن في تمكين المرافق العمومية من إشباع حاجيات العامة من المواطنين دون انقطاع وعلى السلطات الإدارية تأمين تشغيل المرافق العامة بصورة منتظمة ، فالاستمرارية هي التسيير والعمل المنتظم وعلى هذا الأساس نحدد مفهوم مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة.

كما سعى المشرع من خلال جملة من الأحكام المتضمنة في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التي تشكل التوفيق بين ضمانات الموظف و السير الحسن للإدارة العمومية و يمكن استقرائها من خلال بعض المواد المذكورة في الأمر 03/06 و التي تشكل مظاهر مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف و السير الحسن للإدارة .

لم يتطرق المشرع لتحديد مفهوم مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف و السير الحسن للإدارة في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ،إلا انه يمكن استخلاص مفهوم لهذا المبدأ من خلال جملة التطبيقات الموجودة في القانون الأساسي العام ، و عليه يمكن تحديد مفهومه على أنه :"العلاقة القانونية القائمة بين حقوق الموظف العام و ضماناته المكرسة في القانون الأساسي العام من جهة ، و بين الواجبات المنصوص أيضا عليها ضمن القانون الأساسي العام من جهة أخرى "،فالمشرع لما أعطى للموظف بعض الحقوق و الضمانات ألزمه بممارستها و لكن بالتقييد بشروط محددة ،بمعنى أنه نظمها وفقا لمجموعة قواعد و شروط ينبغي توافرها و احترامها لممارسة هذا الحق ،فمثلا حق الإضراب و الاستقالة المكفولان بنصوص القانون الأساسي للوظيفة العام للوظيفة العمومية ،يعدان حقا للموظف يمارسه لكن بشرط التقييد بما اشترطه القانون لممارسة هذه الحقوق وهذا من أجل ضمان السير الحسن و المنتظم للمرفق

[1] عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص، 112

العام ،بشك عام و تقديم الخدمة العمومية دون انقطاع تحقيقا لمبدأ السير الحسن بانتظام و باضطراد للمرفق العام .

كما تتجلى مظاهر مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف و السير الحسن للإدارة في مجموعة من النقاط و هي:

01-في مجال التأديب :و لما كان الموظف العام للوسيلة الأساسية التي لا غنى عنها في تسيير المرافق العامة ، و تحقيق الأهداف الموجودة منها استلزم ردع الموظف المنصرف على أداء واجباته الوظيفية عمدا و على عدم الحيلولة دون تحقيق الأهداف ،إلا أنه في الوقت ذاته كفل المشرع العديد من الضمانات للموظف عند اتهامه بارتكاب ما يخل بواجبات وظيفته وعليه يعد النظام التأديبي جزء لا يتجزأ من النظام الوظيفي ،لأنه لا يستهدف العقاب في حد ذاته فقط بل يهدف إلى ضمان سير المرافق العامة بانتظام و اطراد.[1]

فالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ،قد تضمن مبادئ أساسية تحكم جوانب عدة منها الجانب التأديبي و التي تتمتع بقدر من الثبات و الاستقرار .

حيث نجد المشرع قد كرس مجموعة من اضمانات و الحقوق،و قابلها بواجبات الهدف منها حماية الوظيفة ثم حماية الموظف وهذا من خلال توفير جو يسوده التنظيم، ومن اجل الحفاظ على هذا التنظيم و لضمان احترام الواجبات،أقر القانون الأساسي نظاما تأديبيا متكاملا حدد فيه بدقة الأخطاء المهنية وصنفها إلى أربعة درجات، وهذا دون المساس بتكييفها الجزائي وقد قابل المشرع هذه الأخطاء بعقوبات تأديبية ،صنفها أيضا إلى أربعة درجات جاء الخطأ متناسبا مع العقوبة التأديبية ،كما نص المشرع من خلال القانون الأساسي على مجموعة ضمانات للموظف المتابع تأديبيا،ومن بين الإجراءات الواجب إتباعها في حالة متابعة موظف بخطأ ما .

ومنه جاءت أحكام التأديب في القانون الأساسي 06-03 محددة و قائمة على مجموعة من الأسس والمبادئ، وهي الإخلال بالواجبات المهنية والمساس بالانضباط أثناء تأدية المهام وتحديد العقوبة على درجة جسامة الخطأ واتخاذ الإجراءات التأديبية من صلاحية السلطة المختصة بالتعيين ،و هذا ما حددته المواد 160 ،161،162 من الأمر 06-03 ، كما نشير إلى أن القوانين السابقة المنظمة للوظيفة العمومية في الجزائر ،لاسيما المرسوم 85-95 جاء خاليا من هذه المبادئ أي لم ينص عليها صراحة ، و إنما تستشف من خلال صياغة بعض

[1] -عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري، (مكتبة الجلاء، المنصورة 1984)، ص608.

المواد، فمثلا أقر مجلس الدولة بأن سكوت لجنة التأديب و امتناعها عن الإدلاء برأيها في قضية أحالتها الادارة إليها ، من أجل ابداء الرأي في توقيف موظف ،بأن هذا السكوت غير صحيح و كان يجب عليها إصدار قرار بذلك، ومن ثمة تبليغه للإدارة لتنفيذه طبقا لأحكام المواد 123،127 من المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والادارات العمومية،وهي المواد التي تلزم لجنة التأديب بإقرار رأي ملزم في ما يخص العقوبات من الدرجة الثالثة، وبالتالي أكد مجلس الدولة بأنه ليس السكوت وترك التصرف للإدارة مما يجعلها متعسفة ومتجاوزة لسلطتها ،كما أن القوانين السابقة للوظيفة العمومية ،اكتفت بتعداد العقوبات ،دون تحديد الاخطاء التأديبية .

وبما أن القانون الأساسي يحدد الضمانات الأساسية والمبادئ العامة فقط ، فسوف تتولى القوانين الأساسية الخاصة، توضيح باقي الأخطاء المهنية الخاصة ببعض أسلاك الموظفين والمنصوص عليها في المواد من 178 الى 181

02- من خلال تكريس العلاقة القانونية الأساسية و التنظيمية للموظف تجاه الادارة :لضمان استمرارية المرفق العام و العمل بانتظام و اطراد ، اتصفت الوظيفة العمومية بخاصية الديمومة والاستقرار .[1]

ولهذا يقتضي تنظيم العلاقة التي تربط الموظف العام بالإدارة تنظيما دائما وبما أن العلاقة الوظيفية تشكل النواة الأساسية والمهمة في مسار الموظف المهني ،يكرس القانون الأساسي العام لوظيفة العمومية، العلاقة القانونية الأساسية لهذه العلاقة، وقد كان اتجاه المشرع الجزائري صوب العلاقة القانونية،التي تربط الموظف العام بالإدارة واضحا وذلك بتبنيه للعلاقة التنظيمية واللائحية ،في كل القوانين والتنظيمات المنظمة للوظيفة العمومية منذ الاستقلال .

حيث نص على هذه العلاقة ،في المذكرة التفسيرية للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 133/66: الصادر سنة 1966، وأكد المشرع الجزائري ذلك بعد صدور المرسوم رقم:59/85 المؤرخ في :1985/03/23، والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية ،حيث نص في المادة الخامسة منه على "تطلق على العامل الذي يثبت في منصب

---

[1] – بوزيان مكلكل ، القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجديد كالية قانونية لإصلاح الإدارة في الجزائر، مرجع سابق ،ص 17.

عمله، بعد انتهاء المدة التجريبية تسمية موظف و يكون حينئذ في وضعية قانونية أساسية و تنظيمية،إزاء المؤسسة أو الإدارة ".

أبقى المشرع على العلاقة القانونية والتنظيمية في تكييفه للعلاقة التي تربط الموظف بالإدارة و جعلها أساسية لأنها تخضع للنصوص التنظيمية التي تنظم أيضا شؤون الموظف و الإدارة ،وهذا جاء في نص المادة 07 من الأمر المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 03/06 حيث نصت على مايلي :"يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية " ولما كرس القانون الأساسي ،هذه العلاقة بين الموظف والإدارة فانه جعل الموظف خاضعا لتبعات خاصة باعتباره عونا عموميا ،يمارس مهاما ونشاطا باسم الدولة وباعتباره كذلك ممثلا لها ،و أداة تطبيق سياساتها لضمان ما تحمله على عاتقها من أعباء الخدمة العمومية التي تؤديها مرافقها العامة بواسطة فئة الموظفين .

03- في مجال الوضعيات القانونية المتعلقة بالموظف وحركات نقله : يتم نقل الموظف عادة من اجل توزيع الموظفين في وحدة إدارية معينة أو إدارية مختلفة،بما يكفل حسن سير المرافق العامة ،لأنه ليس من المعقول أن يحقق الموظف رغبته في النقل و العمل في جهة غير التي اختارتها له الدولة بانقطاعه عن العمل، لأنه إذا ترك أمر اختيار أماكن عمل الموظفين، ورفضها للموظفين أنفسهم لأختل النظام الوظيفي، ولضرورة المصلحة العامة ترك للسلطة الإدارية تقدير وضع الموظفين القابلين للنقل،ووضع كل موظف في المكان الذي يليق بكفاءته وجدارته وهو ما يؤدي في النهاية إلى تحقيق المصلحة العامة .

وقد عالج المشرع الجزائري ن في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الأحكام المتعلقة بالنقل كما يلي:[1]

"يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيميه ولما كرس القانون الأساسي هذه العلاقة بين الموظف و الإدارة فانه جعل الموظف خاضعا لتبعات خاصة باعتباره عونا عموميا ، يمارس مهاما ونشاطا باسم الدولة وباعتباره كذلك ممثلا لهاوأداة تطبيق سياساتها لضمان ما تحمله على عاتقها من أعباء الخدمة العمومية التي تؤديها مرافقها العامة بواسطة فئة الموظفين.[2]

---

[1] –نواف كنعان ،مرجع سابق ،ص 87.

[2] – مرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون النموذجي لعمال الادارات والمؤسسات العمومية

3-في مجال الوضعيات القانونية المتعلقة بالموظف وحركات نقله: يتم نقل الموظف عادة من اجل توزيع الموظفين في وحدة إدارية معينة أو إدارية مختلفة، بما يكفل حسن سير المرافق العامة ، لأنه ليس من المعقول أن يحقق الموظف رغبته في النقل والعمل في جهة غير التي اختارتها له الدولة بانقطاعه عن العمل لأنه إذا ترك أمر اختيار أماكن عمل الموظفين ورفضها للموظفين أنفسهم لاختل النظام الوظيفي، ولضرورة المصلحة العامة ترك السلطة الإدارية تقدير وضع الموظفين القابلين للنقل ووضع كل موظف في المكان الذي يليق بكفاءته وجدارته وهو ما يؤدي في النهاية إلى تحقيق المصلحة العامة.

4-في مجال تنظيم الاستقالة: تعرف الاستقالة على أنها رغبة الموظف في ترك العمل أو الوظيفة بصفة نهائية وقد كرس هذا الحق في الاستقالة في جل قوانين الوظيفة العامة في العالم كما تبناها المشرع الجزائري أيضا في قوانينه المنظمة لشؤون العاملين والوظيفة العامة لكن ولضمان حسن سير الإدارة العمومية وتكريس مبدأ استمرارية المرفق العام وجب على المشرع تنظيم الاستقالة ولم يتركها حق خالص للموظف .في طلبها بل قيدها بشروط معينة ومن اجل التوفيق بين حق الاستقالة مبدأ السير العادي للإدارة فقد نص المشرع الجزائري على أحكام الاستقالة في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في المواد من 217 إلى 220 فتنص المادة 217 على أن الاستقالة حق معترف به للموظف يمارس ضمن الشروط المنصوص عليها في القانون الأساسي"

وهذا يعني أن الأمر 03/06 كرس حق الاستقالة لكن ليس بصفة مطلقة وهذا بسبب اعتبارات المصلحة العامة حيث اشترطت المادة 218 أن تكون الاستقالة مكتوبة وتتضمن إرادة صريحة من الموظف بقطع العلاقة التي تربطه بالإدارة وضمان للمصلحة العامة ومقتضياتها يجب على الموظف أداء الواجبات المنوط به إلى حين صدور قرار عن السلطة المختصة والسلطة المخولة بصلاحيات التعيين ، وبالنظر إلى هذه المادة نلاحظ هنا أن القرار المتخذ في الاستقالة يجب أن يكون صريحا عندما نصت المادة 219 انه يتعين على الموظف أن يؤدي الواجبات المرتبطة بمهامه إلى حين صدور قرار عن هذه السلطة لان الاستقالة لا تتم قانونا إلا بقبولها من الجهة الإدارية المختصة ، وهو ما ذهبت إليه المادة 220 التي نصت على انه لا تترتب على الاستقالة أي اثر إلا بعد قبولها الصريح من السلطة المخولة لها صلاحيات التعيين التي يتعين عليها اتخاذ قرار بشأنها في اجل أقصاه شهران ابتدءا من تاريخ إيداع الطلب.وضمانا

للموازنة بين المصلحة الخاصة والعامة أعطى القانون اجل شهرين للإدارة للرد على الاستقالة ويمكن بسبب مقتضيات المصلحة العامة تمديد هذا الأجل لشهرين وهذا بتأجيل الموافقة عليها لمدة شهرين ابتدءا من تاريخ انقضاء الأجل وذلك للضرورة القصوى للمصلحة ، ومنه نظم القانون الاستقالة بهذا الشكل وخاصة في المادة التي أعطاه اللإدارة للرد على طلب الاستقالة وحق تمديد وتأخير الموافقة لشهران إضافيان لتجنب العطل الذي سوف يطرأ على الإدارة وإخلالها بسيرها العادي ، والهدف من هذه القاعدة واضح فبامتناع الموظف عن عمله عقب استقالته مباشرة قد يؤدي إلى خلل في السير العادي للإدارة العامة.[11]

5-في مجال الإضراب أن تعيين الموظف في وظيفة عمومية يعني قبوله في هذه الوظيفة محملة بالتزاماتها التي تقرضها عليه القوانين والتنظيمات ومن هذه الالتزامات العمل على استمرارية المرافق العامة التي يعمل بها، وعلى الموظف أن يتجنب كل ما من شانه أن يعطل سير هذه المرافق لان تعطيل سير الإدارة وكل المرافق العامة سيتعارض مع احد القواعد الضابطة له وهو ضرورة سير المرفق بانتظام .

ويعرف الإضراب بأنه الامتناع عن العمل لمدة محدودة مع تمسك المضربين للوظيفة وهو يستهدف إحداث الضغط والتأثير على السلطة التي تمتلك قدرة تحقيق المطالب التي قام الإضراب من اجلها، وقد اثبت من الواقع غير البعيد أن النداء للإضراب قليلا ما يخضع للأحكام القانونية، بل هو قضية ظروف مكان وزمان قد يكون أيضا ناتجا عن موازين القوى المتواجدة.

وإذا كان الحق في الإضراب يعتبر واحدا من الحريات السياسية الأساسية لأنه يمثل امتدادا طبيعيا لحرية الاجتماع فضلا عن أهميته العملية في مجال تطوير علاقات العمل ولكنه رغم ذلك يؤدي إلى نتائج بالغة الأهمية لمساسه المباشر بمصالح المجتمع الأساسية لما يترتب عليه إضراب العمال من تهديد خطير لعملية الإنتاج ولما يترتب على إضراب الموظفين من تعريض المرافق العامة للتوقف .

6-مبدأ المشاركة والجوار جاء في مضمون عرض الأسباب للمشروع التمهيدي للقانون المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (2006) ،أنه و في إطار تدعيم التشاور في قطاع الوظيفة العمومية يكرس الإطار القانوني للتشاور في مشروع القانون الأساسي في

---

[1] تيشات سلوى،أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالادارات العمومية ،مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، [1]تخصص تسيير المؤسسات،(جامعة بومرداس،2009)ص، 13

المجلس الأعلى للوظيفة العمومية ،كما يستشار المجلس الأعلى للوظيفة العمومية من جهة أخرى حول مشاريع النصوص القانونية ذات العلاقة بقطاع الوظيف العمومية، وإلى جانب المجلس الأعلى للوظيفة العمومية تم تكريس هيأت جماعية للتشاور والتي تشكل فضاءات حقيقية للتشاور و مساهمة الموظفين في تسيير مسارهم المهني والدفاع عن حقوقهم.

أن مبدأ المشاركة في تسيير شؤون الموظفين دفع بالمشرع إلى إنشاء مجموعة من المجالس والأجهزة واللجان التي تعمل وتتباحث مع الإدارة في كافة المشاكل والقضايا الوظيفية، ونطرأ لأهمية وجود الأجهزة الاستشارية في أنها الخلية الحية في الإدارة ونظرا للمكانة التي تعطيها للأفراد من حيث إشراكهم في تدارس الأهداف المشتركة ،فطهور مبدأ المشاركة في الإدارة جعلها تنشى مجالس استشارية تتشكل مناصفة من ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة وتعمل هذه اللجان مع الإدارة في حل كافة المشاكل الوظيفية، واقتراح الحلول المناسبة لها

أن التشاور كتقنية للمشاركة منبثق عن مبدأ الشورى الذي اعتمده الإسلام، ويعتبر مبدأ ضروري للسير القويم للإدارة، فهو يسمح بتكييف النموذج البيروقراطي الذي تتبناه الإدارة مع المتطلبات الجديدة التي تواجهها، ويمكن تحسين نوعية و فعالية القرارات الإدارية المتخذة ويخفف أيضا من حدة العوائق، عن طريق إشراك الموظفين في التسيير وتحقيق الشفافية وتكريس مبدأ الحوار،أن المشاركة في النظام الإداري الجزائري جد محدودة، وذلك لارتباطها بالمجال القانوني، ومجال تطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية هذا من جهة ومن جهة ثانية لكون تسيير شؤون الموظفين مرتكز على تفوق و رجحان كفة السلطة الرئاسية التسلسلية صاحبة سلطة التعيين، كما أن التوازن بين السلطة الإدارية صاحبة التعيين ومشاركة الموظفين يبرز مشكلة أساسية تتمثل في التساؤل التالي، "هل يعتبر تمثيل الموظفين والتعبير عن مصالحهم مشاركة في كل مظاهر التسيير، أم فقط ضمانة في مواجهة هذه السلطة الإدارية "وللإجابة عن هذا السؤال يجب الأخذ بعين الاعتبار الظروف والوسط الذي تعمل فيه الإدارة ونوعية العلاقات والروابط المتواجدة بين الإدارة و محيطها ومستوى تنظيم الموظفين والعاملين، وكذا مكانة الهيئات التمثيلية وفيما يلي نوضح أوجه هذه المشاركة المتمثلة في الهيئات كما نص عليها القانون الأساسي العام في المواد من 58 إلى 73 كما يلي:

- المجلس الأعلى للوظيفة العمومية .
- اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء .

- لجان الطعن
- اللجان التقنية [1]

01- المجلس الأعلى للوظيفة العمومية : إن محاولة المشرع الجزائري إعطاء الوظيفة العمومية مكانتها في الدولة و المجتمع و النهوض بالإدارة العامة كان منذ الاستقلال و هذا من خلال إنشاء هيئات إدارية تعتبر همزة وصل بين الموظفين و الادارة و ،فكانت المديرية العامة للوظيفة العمومية هي أ,ل هيئة تنشأ ،و بصدور الأمر 133/66 كان المشرع الجزائري سباقا في إقرار المجلس الأعلى للوظيفة العمومية كهيئة مشاركة ،كما نجد أن المشرع قد أقر إنشاء المجلس الأعلى للوظيفة العمومية و هذا بموجب المرسوم 66/142 المؤرخ في 12 صفر عام 1376هـ الموافق ل يونيو سنة 1966 ، و المتعلق بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية، و بقي الإطار التنظيمي للمجلس الأعلى للوظيفة العمومية على حاله دون تغيير لغاية صدور الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، حيث نص عليه في المادة 58 من الأمر 03/06 بما يلي :تنشأ هيئة للتشاور تسمى المجلس الأعلى للوظيفة العمومية "

01-تشكيلة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية: بموجب المرسوم 66/142 المؤرخ في 2 جوان 1966 يتكون المجلس الأعلى للوظيفة العمومية من رئيس و14 عضو يعينون بموجب مرسوم من بينهم سبعة (07) أعضاء يعينون من قبل حزب جبهة التحرير الوطني و07 أعضاء يعينون من بين الممثلين عن الإدارة، وهذا لمدة سنتين قابلة للتجديد، وتكون رياسة المجلس لرئيس الحكومة أو الوزير المكلف بالوظيفة العمومية وبالنسبة لممثلي الإدارة هم :

- مدير الوظيفة العمومية.
- مدير الميزانية بالوزارة المكلفة بالمالية.
- مدير الجماعات المحلية بوزارة الداخلية.
- المراقب العام للالتزام بالنفقات.
- المفتش العام للمالية
- خمسة رؤساء للجماعات المحلية يقترحون من طرف وزير الداخلية.

[1] – سمغوني زكرياء ،حرية ممارسة الحق النقابي ،مرجع سابق ،ص 169.

– عشرة مديرين للإدارات المركزية، مكلفون بتدبير الموارد البشرية يختارون بالتناوب أما النوع الثاني يتمثل في ممثلو الموظفين الرسميون والنواب وهم كما يلي:

أربعة وعشرون عضوا يمثلون الإدارة والجماعات المحلية ، يقابلهم عدد مماثل من الأعضاء النواب.

– أربعة وعشرون عضوا يمثلون الموظفين يقابلهم عدد مماثل من الأعضاء النواب.

2–اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء: تعد اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء هيئة استشارية استحدثها نظام الوظيفة العمومية ، وتهدف إلى إشراك الموظف في تسيير حياته المهنية وتضمن حسن تطبيق النصوص القانونية والحرص على أن تكون السلطة التقديرية لمسيري الإدارة عادلة وفق ضوابط وإجراءات لها دور قانوني هام في تسيير حياة الموظف العام مهنيا ، فتعتبر هيئة يشارك من خلالها الموظفون في تسيير حياتهم المهنية وتكون المشاركة في التسيير عن طريق استشارتها من طرف الإدارة في المسائل الفردية للموظفين، كما تكون أيضا لجنة ترسي ومجلس تأديبي، وتتشكل من نوعين من الأعضاء وبعدد متساو، حيث يكون عدد الأعضاء الممثلين للموظفين بقدر عدد الأعضاء الممثلين للإدارة، وترأسها السلطة التي لها صلاحية التعيين، ولا يمكن بأي حال من الأحوال اعتبار اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء هيئة نقابية، لان هذه اللجان هي هيئات مشاركة الموظفين العموميين في تسيير مسارهم المهني داخل المرفق العام والإدارة العامة، وهو يعتبر ضمانة لحسن تطبيق النصوص القانونية واستعمال السلطة التقديرية التي منحها المشرع لها في حل بعض المسائل، أي الحرص على تطبيق المقاييس والضوابط الموضوعية، والابتعاد عن الانطباعية والارتجال وما إلى ذلك، ثم أن هذه اللجان تعمل كوحدة دون تفرقة أو تمييز بين اعضائها سواء كان منتخب أو موظف معين إلا ما نص عليه القانون صراحة، فالأعضاء الممثلون للإدارة يقع عليهم مسؤولية حمايتها بتطبيق القانون وتنبيهها إلى ما يمكن أن يحدث من تجاوزات أو انحراف عن تطبيق النصوص والمقاييس، أما الأعضاء الممثلين للموظفين أنما انتخبوا لنفس الغاية والغرض، وليس الدفاع عن فئةأو سلك أو رتبة معينة.[1]

---

[1] – المرسوم رقم 143/66 المؤرخ في 02 جوان 1966، المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية، العدد 46 الصادر بتاريخ 1966/06/08.

3-تأسيس اللجان الإدارية المتساوية الاعضاء في طل القانون الجزائري: انشات اللجان المتساوية الأعضاء في طل القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائري الصادر بالأمر رقم 33/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 ، وبنص المرسوم 143/66 المؤرخ في 02 جوان 1966، المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها،واسند للجان الإدارية المتساوية الأعضاء مهام استشارية لم تكن واسعة بالقدر الكافي الذي يسمح بحماية حقوق الموظف في النقل والترقية والتأديب ...الخ، كما أن النص التنظيمي لهذا القانون 143/66 لم يكن كافيا ولا شاملا، ولم يتم سد هذا الجانب واستكماله إلا بعد حوالي 18 سنة ، إذ لم تصدر المراسيم التنظيمية المنظمة لها إلا عام 1984، متمثلة في المرسومين المهمين 10/84 المؤرخ في 14 جانفي 1984 المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وعملها وتشكيلها وتنظيمها وعملها ، والمرسوم رقم 11/84 الصادر في نفس التاريخ المحدد لكيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء. الأمر الذي جعل هذين النصين يأتيان في غير وقتهما، أي في نهاية العمل بالأمر 133/66 وقبل سنة من صدور المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الذي صدر تطبيقا لنص القانون الأساسي العام للعامل الصادر عام 1978، والذي اعتبر بمثابة القانون الأساسي النموذجي للمؤسسات ذات الطابع الإداري من جهة أخرى.

اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في الأمر 03/06: نصت المادتين 63/62 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، على إنشاء ثلاث لجان مشاركة للموظفين هي اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، لجان الطعن، اللجان التقنية حيث تجدر الإشارة إلى أن اللجان المتساوية الأعضاء قد تغيرت تسميتها فأضاف لها المشرع في الأمر 03/06 صفة الإدارية لتميزها عن اللجان المتساوية الأعضاء في المؤسسات والهيئاتالأخرى ن مثل المؤسسات والهيئات الاقتصادية واسند لها نفس المهام التي كانت تضطلع بها في النصوص القانونية السابقة وفي انتظار صدور النصوص التنظيمية المحددة لاختصاصات هذه اللجان وسيرها ونظامها الداخلي وكيفية سير عملية الانتخاب كما نصت على ذلك المادة 73 من الأمر 03/06 . وطبقا للمادة 5 من المرسوم 10/84 فان عهدة أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء هي ثلاث سنوات قابلة للتجديد، ويمكن تقليص مدة العضوية أو تمديدها في فائدة

المصلحة، بقرار من الوالي بعد موافقة المديرية العامة للوظيفة العموميةأما المادة الرابعة من المرسوم 10/84 فقد نصت في الفقرة الأخيرة منها على كيفية التجديد أما عن كيفية اختيار الأعضاء فقد نصت المادة 68 و69 من الأمر 03/06 على أنالمرشحين لتمثيل الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء يختارون من طرف المنظمات النقابية الأكثر تمثيلا ولغياب نص يوضح هذا المقياس الجديد في انتقاء المرشحين يبقى العمل ساريا بالنصوص التنظيمية المشار إليها سابقا .

كما أن مهام اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء طبقا الأحكام المادة 64 من الأمر 03/06 تتمثل في:[1]

تستشار في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظف مثل الترقية، التسجيل في قوائم التأهيل وحركات النقل والعضوية في اللجان التي هي عضو فيها بحكم القانون.

–تجتمع كلجنة ترسيم الموظفين بعد استيفاء الشروط والفترة المنصوص عليها في القوانين الأساسية.

–تجتمع كمجلس تأديب للنظر في العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة.

–لجان الطعن: أما فيما يخص لجان الطعن فهي تشكل هيئة استئناف تختص بالنظر لا سيما في القرارات التأديبية الأكثر جسامة والصادرة عن اللجان المتساوية الأعضاء اتجاه الموظفين فنصت المادة 65 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على انه : تنشا لجنة الطعن لدى كل وزير وكل والي وكذا كل مسئول بالنسبة لبعض المؤسسات والإدارات العمومية

ونتشكل هذه اللجان مناصفة من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين المنتخبين ويترأسها ممثل السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين أعضاءالإدارة المعينين بعنوان الإدارة وفيما يخص مهامها فان المادة 67 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية تبين اختصاص لجان الطعن فهي مختصة بالنظر في الطعون المقدمة من طرف الموظفين في حالة العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة أو الرابعة وحسب المادة 67 فان لجان الطعن المختصة بالنظر في الطعون المقدمة من الموظفين في حالة إدانتهم بعقوبة تأديبية من الدرجة الثانية وهي التوقيف عن العمل أربعة أيام إلى ثمانية أيام أو حالة التنزيل من درجة إلى درجتين

[1] منصور أحمد منصور، المبادئ العامة في ادارة وتخطيط القوى العاملة،(الكويت: وكالة المطبوعات، 1975)،ص 95 .

أو نقل إجباري وكذلك مختصة بالنظر في العقوبات التأديبية من الدرجة الرابعة وهي التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة في حالة تسريح الموظف .

وتبين المادة 175 المدة اللازمة للموظف في حالة تقديم تظلم إلى لجنة الطعن " **يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة أن يقدم تظلما إمام لجنة الطعن المختصة في اجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ القرار**" وهكذا وبالنظر إلى كيفية تنظيم المشرع للجان الطعن بالأمر 03/06 نجده قد كرس ضمان احترام الحقوق والواجبات وحدد الضمانات والمسؤوليات المختلفة بصورة جامعة للموظفين في الإدارة العامة، فإنشاء لجان الطعن يعد اكبر ضمانة ممكنة للموظفين لحمايتهم من تعسف الإدارة المستخدمة والنص على إنشاء لجان الطعن على مستوى الإدارة المركزية والمحلية وكذا في كل الإدارات والمؤسسات[11] العمومية وتبيين اختصاصاتها كل هذا يؤدي إلى توفير كافة الضمانات لاحترام مبادئ العدالة والشرعية والمساواة وتوفير الاستقرار.

-اللجان التقنية: في إطار مشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية نصت المادة 62 على اللجان التقنية والتي تستشار في المسائل المتعلقة بالشروط العامة للعمل والنظافةوالأمن داخل المؤسسات والإدارات العمومية والمهنية ونصت المادة 71 من الأمر 03/06 على إنشاء اللجان التقنية لدى الإدارات والمؤسسات العمومية وتتشكل من عدد متساو من ممثلي الإدارة والممثلين المنتخبين للموظفين وينتخب ممثلو الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء من بين ممثليهم في اللجان التقنية، وحسب المادة 72 يتم تعيين ممثلي الإدارة لدى اللجان التقنية من الهيئة التي لها سلطة التعيين، ويترأس اللجنة التقنية ممثل عن السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعينين لأعوان الإدارة وبإجراء مقارنة نجد إن المشرع في الأمر رقم 133/66 قد نص على اللجان التقنية المتساوية الأعضاء وذلك في بيان الأسباب الخاصة بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، بان اللجان التقنية المتساوية الأعضاء التي يخضع عملها لنفس المبادئ التي تمكن ممثلي الموظفين من إبداء رأيهم في المسائل المتعلقة بتنظيم وتسيير الإدارة أو المصالح التي ينتمون إليها، ونص في المادة 13 من الأمر 133/66 وذلك في الفقرة الثانية منها على ما يلي: " كما تحدث لجان متساوية الأعضاء

- ربحي مصطفى عليان، أسس الادارة المعاصرة، الطبعة الاولى،(عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع،2007)،ص [1]241

تكون على بينة من المسائل التي تختص بها والمتعلقة بالتنظيم وبسير المصالح ولاسيما بالتدابير التي ترمي إلى تجديد الطرق التقنية للعمل"

-إصلاح الوظيفة العمومية من خلال تحديد مجال التطبيق: أن الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، قد أسس وكرس نظام السلك أو ما يعرف بالنظام المغلق للوظيفة العمومية، وهو بهذا التأسيس فان القانون الأساسي يعد إطارا عاما ، تطهر فيه مختلف المكونات الوضعيات القانونية في محاولة التوحيد، ولكن ولأسباب واقعية يفرضها التطور الذي تعرفه الحياة الإدارية والوظيفة العمومية خاصة في بعض الوطائف وما تتميز به عن غيرها، بحكم الأعم الوالأ هداف المنوط بها وكذا طهور وطائف جديدة كان من الطبيعي أن يعرف القانون الأساسي العام بعض الاستثناءات في تطبيقه، هذا من جهة ومن جهة أخرى ونظرا لتطور وتغير مهام الدولة بصفة عامة والإدارة بصفة خاصة والتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفتها البلاد، وبعد صدور الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية حددت المادة الثانية منه الفئات المعنية بهذا القانون وهم :" **الموظفون الدين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية ويقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية، المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، وكل مؤسسة يمكن أن يخضع مستخدموها لإحكام هذا القانون**"

أن هذه الرغبة في احتواء اكبر عدد ممكن من الأعوان العموميين والموظفين في صلب نظام أساسي موحد ، لم يمنعه من الاعتراف لبعض الوظائف بخصوصياتها الأمر الذي يجعل أفرادها بانطمة أساسية متميزة ضرورة حتمية، وبالتالي لا يمكن تطبيق القانون الأساسي عليها ومنه إخراجها عن دائرة تطبيقه وهو ما نص عليه الأمر 03/06 في الفقرة الثالثة من المادة 02 ب"لا يخضع لأحكام هذا الأمر القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان" أي استثناء رجال القضاء وكل المستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني وكذا موظفي البرلمان بغرفتيه .

إن المشرع لما اخرج من دائرة تطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بعض الفئات يكون قد اعترف لبعض الوظائف بخصوصياتها، تؤدي حسب طبيعة مهامها ومنها الفئات

المذكورة سابقا وغير خاضعة للقانون الأساسي العام، تنظم المسار المهني لإفرادها بانطمة أو قوانين أساسية متميزة، أطلق عليها الفقه اسم القوانين الأساسية المستقلة، فيقول بشأنهاالأستاذ طيب سعيد أنها نوع من الانطمة التي لا توجد من الناحية الشكلية في القانون الجزائري لكنه حاضر من الناحية الملموسة أو المادية والنظام المستقل يتعلق ببعض أصنافالموظفين كالعسكريين من خلال النظام والخضوع والقضاة أو الجامعيين من خلال الاستقلالية، والدبلوماسيين من خلال الحركية، والقوانين الأساسية المستقلة تسري على أسلاك الوظائف النوعية ووجودها مبرر بالطابع الخاص للوظائف الممارسة. من قبل الأعوان المنتمين لهذه الأسلاك، كموظف الإدارة البرلمانية أي الأعوان التابعين للسلطة التشريعية والقضاة كمساعدين للسلطة القضائية، وفي كلتا الحالتين فان احترام مبدأ الفصل بين السلطات يبرر تبني قوانين أساسية مستقلة[1]، لان هذا المبدأ يعتبر أساس المجتمع الديمقراطي التعددي الذي يركز بالضرورة على إدارة محايدة ، محترمة للقانون والمساواة

إذا كان من المفروض أن تسري أحكام القانون الأساسي العام على مجموع العمال الذين ينشطون في القطاع العمومي، وهو مايؤدي إلى توحيد المعايير والامتيازات العمومية الممنوحة لمختلف العمال والموظفين، وكذلك من اجل تحقيق وحدة الوظيفة العمومية والانسجام، والتناسق داخلها فان القانون 03/06 قد حيد وأبعد منذ صدوره عدة موظفين وعمال يمارسون وظائف عمومية مثل الوظيفة التشريعية والوظيفةالقضائية والوظيفة العسكرية، ورغم أنهم أيضا تابعون لقطاعات عمومية إلا انه أبعدهم من نطاق تطبيقه فهم لا يخضعون لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ولكن هذا الاستثناء يجد تبريره القانوني في المبادئ الدستورية التي أقرت مبدأ الفصل بين السلطات[1]

ان استبعاد الأمر المتضمن القانون الاساسي للوظيفة العمومية لفئات في مجال تطبيقه في الفقرة 03 من المادة 02 بنصها "لا يخضع لاحكام هذا الامر القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان"، يكون قد وقف امام كل محاولة للتوحيد وخلق تباين وتمايز بين اعوان الدولة في الاجور وعدم الاستقرار خاصة مع التزايد الذي يعرفه اعداد

[1]- منصور محمد ،أسس الادارة المعاصرة، مرجع سابق

[1] – سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، مرجع سابق، ص 26

الموظفين والمؤسسات العمومية نتيجة لتطور وتنوع مهام الدولة، وفيما يلي نبين الفئات غير الخاضعة لمقتضيات القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية :

1) القضاة: جاء في الباب الثاني من دستور 1996 والمعدل سنة 2016 المعنون ب تنظيم السلطات في الفصل الثالث تحت عنوان السلطة القضائية اعترافا صريحا من المؤسس الدستوري بان القضاء سلطة وليس وظيفة، وهو ما يعكس حجم الاهتمام الذي اولاه الدستور الجزائري للسلطة القضائية من المادة 156 الى المادة 177 من الدستور، ويمثل القضاة السلطة القضائية ويخضعون للقانون الاساسي للقضاء رقم 11/04 الصادر بتاريخ 2004/09/06، حيث يخضع القضاة لنظام قانوني مستقل يستفيدون بموجبه بكثير من الاستقلالية والضمانات الخاصة، نطرا لخصوصية مهامهم حيث تنص المادة الاولى الفقرة الثانية على انه يحدد هذا القانون العضوي واجبات القضاة وحقوقهم وكذا تنظيم سير مهنتهم كما يخضع القضاة في مجال الحقوق والواجبات وسير الحياة المهنية والانضباط العام، لهيئة دستورية تسمى المجلس الاعلى للقضاء وعمله وصلاحياته وذلك عكس كل اسلاك الموظفين داخل الادارات والمؤسسات العمومية، الذين يخضعون من حيث تسيير حياتهم المهنية للجان الادارية المتساوية الاعضاء، ان استثناء القضاة من نطاق تطبيق القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية مرده عدة اعتبارات منها ان القضاة يشكلون احدى السلطات الثلاث .

2) المستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني: يخضع المستخدمون العسكريون والمدنيون لنظام قانوني مستقل يتميز بالنظام والخضوع للاوامر نظرا لخصوصية مهامهم والمتعلقة بالحياة العسكرية، التي تتميز بنطام عسكري صارم وايضا لطبيعة مهام العسكريون الامنية المرتبطة بمقتضيات الدفاع عن الوطن، ونطرا لخصوصية مهامهم التي فرضت عليهم نظام طاعة ونظام تأديبي صارم يستبعد استشارة اللجان المتساوية الاعضاء، التي لها الحق في النظر في المسائل التأديبية للموظفين الخاضعين للقانون الاساسي العام للوظيفة العمومية ، وعليه تطبق العقوبات على المستخدمون العسكريون مباشرة كما ان تسيير المسار المهني للعسكريين من ترقية وتقييم ومنح الاوسمة الشرفية والمكافات يمكن ان تكون محل تقدير خاص وتخضع للسلطة التقديرية للرئيس السلمي، وتستبعد استشارة لجان خاصة كما هو الشان في قطاع الوظيفة العمومية بالنسبة للموظفين المخولين أحقية المشاركة في تسيير حياتهم المهنية من خلال هيئات المشاركة والطعن..

3)مستخدمو البرلمان: ونميز في هذا الصدد بين عدة أنواع من الأنظمة المستقلة، التي تنظم الحياة الوظيفية لمستخدمي البرلمان لأن البرلمان الجزائري يتكون من غرفتين مجلس شعبي وطني ومجلس الأمة، ولكل هيئة منها موظفين، صادرة بشأنهم لوائح قانونية صادرة عن كل هيئة من هيئات البرلمان تنطم مسار المستخدمين التابعين له،ونظرا لاستقلالية السلطة التشريعية عن التنفيذية وتكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات،وهو ما يستخلص من استعمال عبارة مستخدمو البرلمان، أي أن الأمر يتعلق بمستخدمي المصالح الادارية والتقنية للبرلمان بغرفتيه فالمجلس الشعبي الوطني الصادر بموجب اللائحة المؤرخة في 2010/03/02 وبالنسبة لموظفي مجلس الأمة يخضع موظفيه للائحة المؤرخة في في 2010/03/11 المتضمنة القانون الاساسي الخاص لمجلس الامة.

إن المتأمل للمادة الثانية من الفصل الأول من الأمر 03/06 المعنية بمجال التطبيق يحضر في ذهنه السؤال كالتالي: هل الوظيفة التشريعية والوظيفة القضائية أو الوظيفة العسكرية ليست وظيفة عمومية، وهذا إذا مقارنا تسمية القانون المتعلق بالوظيفة العمومية ومنه يكون الأجدر مساندة الرأي الذي علق عن تسمية القانون الأساسي للوظيفة العمومية بأنه كان الأجدر تسميته بالقانون الأساسي للموظف بدلا من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية للأسباب التالية:

-لان القانون المتضمن الوظيفة العمومية جاء مبتورا من حيث الرؤية المستقبلية وفلسفة القطاع التي طلت حبيسة الماضي الضيق والذي أبقى القطاع في حالة قارة دون إحداث ديناميكية جديدة في أهدافه وتركيبته البشرية والعضوية.

-التنصيص على القواعد القانونية الأساسية المطبقة على الموظفين والضمانات الأساسية الممنوحة لهم في إطار تأدية مهامهم في خدمة الدولة، وان المتأمل في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية يجده ينظم الحياة الوظيفية للموظف داخل الإدارة بدءا من الولوج إليهاإلى الخروج منها ، وكذا الضمانات والحقوق والنظام التأديبي واغفل الجانب المتعلق بالإدارة وبفلسفة الوظائف العمومية التي لها دور مهم في تحقيق الخدمة العمومية.

كما كرس القانون الأساسي للوظيفة العمومية خيار النظام المغلق للوظيفة ذلك النظام الذي يعتبر الإدارة العامة كمجموعة مستقلة داخل الأمة، تتميز عن غيرها من المجموعات المهنية لا من حيث طبيعة المهام المنوطة بها فحسب ولكن أيضا من حيث الإطار القانوني الذي يتطور

فيه الموظفون، الذين يقومون بأداء هذه المهام باسمهما ولحسابها، فعلى هؤلاء أن يكرسوا نشاطهم المهني لخدمتها ولهم حق التمتع بحقوق تضمن ترقيتهم الاجتماعية بصفة تدريجية ومنتظمة وتكون هذه الحقوق ما.[1]

يسمى عادة بالمسار المهني، والنظام المغلق للوظيفة العامة، وفي الجزائر نجدها اتبعت هذا النظام وذلك من منطلق أنها تأثرت بالنظرية الفرنسية للوظيفة العمومية وذلك غداة الاستقلال فالدولة الجزائرية الحديثة آنذاك كان نموها الاقتصادي والاجتماعي مرتبط بظهور ونمو الإدارة، والتي لا يمكن أن تحقق الأهداف المرجوة منها آنذاك إلا إذا ضمنت نوعا من الاستقرار لموظفيها في مسارهم المهني، مع التركيز على تكوينهم وتأهيلهم للمهام الجديدة وهو ما يتطلب الأخذ بهذا النوع من النظام في الوظيفة العامة وعليه فالنظام المغلق يعتبر الوظيفة مهمة يتفرغ لها الموظف ويكرس حياته لها، ويثبت للموظف حقوق ويلتزم بواجبات كما يركز النظام المغلق للوظيفة العمومية على الأشخاص الذين يقومون بالعمل وعليه فالوظيفة العمومية في طل هذا النظام تقوم على الرتبة الشخصية التي يملكها الموظف من يوم تعيينه ويعطي اهتمام كبير للموظف، وما يحمله من مؤهلات واقدمية في الخدمة ومركزه في السلم الإداري، وتعتبر الوظيفة العمومية مهنة ذات طابع تتميز بالدوام والاستقرار ينظمها قانون خاص بها في تكوينها ونشاطها وتتميز بمبدأ الخضوع للسلطة الرئاسية، فالوظيفة العمومية تعتبر مهنة تتميز بالدوام والاستقرار حيث يتفرغ لها الموظف ويكرس لها حياته ويتمتع بمزايا وحقوق وضمانات تختلف عما هو مقرر في الوظيفة الخاصة، فالموظفون يكونون طبقة اجتماعية خاصة يحكمها نظام قانوني خاص، ولهم ضمانات وامتيازات تتميز عن باقي فئات المجتمع، وتتميز الوظيفة العمومية في طل النظام المغلق بالديمومة ويكرس لها الموظف حياته حتى يبلغ سن التقاعد الذي يختلف من دولة لأخرى.

فالوظيفة العمومية في النظام المغلق تهدف إلى إضفاء طابع الاستمرار وتقتضي أيضا بدورها تفرغ الموظف لخدمة الدولة وعدم السماح له بالانفتاح المهني، على باقي النشاطات الأخرى إلا في نطاق ضيق من خدمات المرافق العمومية ومنه فان الدول التي تأخذبنظام الوظيفة العمومية المغلقة، تحاول ما أمكن توفير الطمأنينة للموظف من الناحية المادية والنفسية حتى يقبل

[1] – المادة 01 من الامر 03/06

مواصلة القيام بعمله ويتمكن من أداء واجباته الوظيفية على النحو المطلوب، وتقوم الوظيفة العمومية في طل هذا النظام على نظامين أساسيين هما:

–القانون الأساسي للموظفين : ويقصد بهذه الفكرة إنالموظفون لا يخضعون لإحكام قانون العمل، مثل سائر العمال الآخرين وإنما يخضعون للقانون الأساسي الذي ينظم مسارهم وفق أحكام خاصة،تلزمهم بواجبات وتضمن لهم حقوق تميزهم عن باقي الطوائف المهنية الأخرى، وهو مجموعة من القواعد المحددة سلفا من قبل السلطة التشريعية أو السلطة التنظيمية التي يخضع لها مختلف أصناف الأعوان، بدءا من التحاقهم بالوظيفة العمومية حتى نهاية الخدمة وبالطرق المحددة سلفا، وهي القواعد التي تهدف بمجملها إلى تحديد كيفية تنظيم مسار حياتهم المهنية لخدمة المجموعة أو الدولة .فالحياة المهنية للموظفين نابعة من طبيعة القانون والتنظيم الدائم للمسار المهني للموظفين، القائم على العمومية والسلك العمومي الهادف إلى تحقيق الاستقرار ومفاده أن الموظف لا يدخل إلى الإدارة ليشغل منصبا معينا ولمدة معينة، ولكن لينخرط في هيئة من هيئات الإدارة، وانطلاقا من هذه الهيئة يتمكن من شغل مناصب متنوعة، وله الحق في الترقية من اجل[1] التوفيق بين طموحاته الشخصية وتلبية حاجيات الإدارة وذلك من خلال الوضعية الممنوحة للأعوان بمجرد التحاقهم بالوظيفة وكذا التطور الدائم للامتيازات المادية التي هي من حق الموظف، وان كلتا الفكرتين المقصود يهما مجموعة قواعد نوعية، وحياة مهنية للموظفين محددة سلفا من قبل سلطة تشريعية أوتنظيمية ، ترميان إلى تحقيق الاستقرار للموظف في الأمد البعيد، ومنه فالوظيفة العمومية ذات النظام المغلق تقوم أساسا على مبدأ الرتبة الشخصية الذي يركز اهتمامه على الموظف وما يحمله من شهادات واقدمية ومركزه في السلم الإداري وذلك بصرف النظر على العمل الذي تقوم به، ومنه تتميز الوظيفة العمومية في طل المفهوم الشخصي أي النظام المغلق بالاستقرار والدوام، فيكرس لها الموظف حياته حتى يبلغ سن التقاعد الذي يختلف من دولة لأخرى .فالحياة المهنية للموظف تعمل على تحقيق المصلحة العامة وذلك بتقوية الواجبات المهنية وأخلاقيات المهنة الملزمون بها، وضمان حقوقهم من خلال تسوية أوضاعهم الاجتماعية والمادية والاستفادة من الترقية في الدرجات والوطائف والرتب وصولا إلى التقاعد، وكذا المرور على محطات مهنية متنوعة ومحكمة، كما يخضع الموظف في طل المسار المهني أو الحياة المهنية للقانون الإداري وفي المقابل فانه

[1] – سامي جمال الدين، التنطيم الاداري للوظيفة العامة، (الاسكندرية، مصر : دار الجامعة الجديدة ،)1990، ص63

يستفيد من امتيازات أهمها الحماية التي يتم توفيرها له في المنصب، والتي يأتي في مقدمتها الترسيم في الرتبة، والذي يضمن له الأمان في المنصب بالإضافةإلى ذلك فان الفصل بين الرتبة ومنصب الشغل يمكن للموظف من الحفاظ على رتبته في حالة إلغاء منصب الشغل ، كما يتميز النظام المغلق بالخصائص التالية:

-يقوم اختيار الموظفين على أساس انتقاء أفراد مؤهلين تأهيلا علميا بعد إجراء امتحان يكشف عن مؤهلاتهم.

-الموظف في هذا النظام غير مرتبط بوظيفة معينة بذاتها، بل يمكن للإدارةأن تلحقه أيةوظيفه داخل الوظائف الموجودة في الكادر الإداري، وبالتالي فان إلغاءوظيفهأومنصب ما لا يستلزم بالضرورة فصل الموظف .

-دوام وعدم عرضية الوظيفة التي يشغلها الموظف وعدم السماح له كقاعدة عامة بممارسة أنشطة خاصة إلى جانب الوظيفة.

-الترقية من رتبة إلى رتبة اعلي تعتبر حق من الحقوق اللصيقة بالوظيفة عند توفر شروطها، فتتميز الترقية في طل هذا النظام بالوضوح ومن خصائص هذا النظامأيضا خاصية الفصل بين الرتبة والوظيفة، حيث نص المشرع على خاصية هامة نجدها هي الأساس الذي يقوم عليه النظام المغلق والسلك الوظيفي بصفة عامة وهي الفصل بين الرتبة التي يحوزها الموظف ومنصب الشغل الذي يمارس به الوظيفة المناطة به.[1]

ثم انتهجت الدولة الجزائرية في إطارإصلاحالوظيفة العمومية نهج الانفتاح على انطمة حديثة لتطوير الوظيفة العمومية، حيث تنصهر هذه الأخيرة في إطار القانون الإداري، باعتباره مجموعة من القواعد القانونية المتميزة أو المختلفة عن قواعد القانون الخاص والتي تحكم الإدارة العمومية من حيث تنظيمها ونشاطها لما يترتب عن هذا النشاط من نزاعات، وباعتبار الوظيفة العمومية تمثل تجسيم الدولة فهي التي تتولى عن طريق مختلف هياكلها وأعوانها مهام حفظا لأمن والقضاء والدفاع وتمثيل الدولة بالخارج وتسيير المرافق العامة وضبط المخططات الاقتصادية وتامين الصحة والتعليم للمواطنين وكذا ضمان سير ممارسة الحريات العامة والحفاظ على السلم الاجتماعي والمكاسب الوطنية وهي التي تعد قرارات الدولة وتسهر على حسن تنفيذها.

---

[1] -المادة 05 من الامر 03/06

وفي هذا الإطار نرى أن المشرع قد ذهب إلى الأخذ بصور من النظام الثاني والموازي للوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة، وهو النظام المفتوح للوظيفة العمومية وذلك في نص الأمر 03/06 في فصله الرابع تحت عنوان الانطمة القانونية الأخرى للعمل وبالتالي فالأمر 03/06 جاء بجديد فيما يخص نصه على أنماط أخرى للعمل، تتمثل في نظام التعاقد ونظام ألاتفاقي في الحقيقة إن الأمر 03/06 احدث بموجب المواد من 19 إلى 23 أمور جوهرية في نظام الوظيفة العمومية، لان من بين الأهداف التي شرع لأجلها هي ضمان احترافية الإدارة العمومية وانفتاحها على أنواع عديدة من طرق التوظيف، في إطار عصرنه الإدارة التي تسعى في إصلاحات إدارية من اجل تحقيقها ميدانيا على غرار الدول المتقدمة، بالإضافة إلى تطوير علاقة العمل في القطاع العمومي وفقا لما تفرضه استقلالية المؤسسات الاقتصادية بالإضافة إلى الاعتماد على نظام التعاقد.

وبالعودة إلى القوانين السابقة المنظمة للوظيفة العمومية لا صيما المادة 03 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بموجب الأمر رقم 133/66 نجدها قد أقرت بإمكانية تعيين الموظفين في وطائف مؤقتة، على أن لا يعطي شغل هذه الوظائف للمعنيين صفة الموظف ولا الحق بان يعينوا بهذه الصفة، إلا أن المشرع انذاكتفادى استعمال مصطلح التعاقد في صياغته للقانون السالف الذكر، وبعدها صدر النص التنظيمي متمثلا في المرسوم رقم 133/66 المؤرخ في 02 جوان 1966، والمتضمن القواعد المطبقة على الموظفين المتعاقدين والمؤقتين في الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية.[1]

ثم أخذت الدولة بنظام المفتوح كاستثناء في الوظيفة العامة والتي تعد وفق هذا المفهوم مجموعة من الاختصاصات القانونية والأنشطة التي يجب أن يمارسها شخص بطريقة دائمة في عمل الإدارة مستهدفا الصالح العام، وعليه فنلاحظ أن النظام المفتوح للوظيفة العمومية يرتكز على ما تقوم به الإدارة من أعمال ومهام بواسطة موظفيها دون النظر في أوضاع الموظفين ومراكزهم القانونية ويطبق هذا النظام في الولايات المتحدة الأمريكية، سويسرا، البرازيل وكندا. ونظام الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة هو ذلك النظام الذي يكون بين الموظف والإدارة علاقة تعاقدية، يتم تعيين الموظف للقيام بمهام محددة، ولا يمكنه أن يقضي كل حياته المهنية

[1] –بوزيان مكلكل، القانون الاساسي العام للوطيفة العمومية الجديد كالية قانونية لاصلاح الادارة في الجزائر، مرجع سابق، ص 10

في المنصب الذي عين فيه، وتكون الترقية في الحياة المهنية في ظل هذا النظام غير مضمونة، والملاحظ انه في ظل هذا النظام فان الموظف بإمكانه أن يتفاوض حول الراتب الذي يتلقاه.

ويعرف النظام المفتوح للوظيفة العمومية بأنه مجموعة من الاختصاصات القانونية والأنشطة التي يجب أن يمارسها شخص مختص بطريقة دائمة في عمل الإدارة مستهدفا الصالح العام والملاحظ أن تعريف الوظيفة العمومية وفقا للمعيار الموضوعي يرتكز أساسا على أعمال الإدارة واختصاصاتها وما تقوم به من أعمال بواسطة موظفيها. كما أن التعريف الموضوعي للوظيفة العمومية يقوم على أساس مبدأ الوظيفة أي العمل الذي يؤديه الموظف بما يتضمنه من واجبات ومسؤوليات وما يتطلبه من مؤهلات تؤهله للالتزام بادائه، إن هذا المفهوم يرتكز على الوظيفة التي يشغلها العامل أو الموظف باعتبارها مجموعة محددة من الواجبات والمسؤوليات، بصرف النظر عن شاغل الوظيفة وما يحمله من مؤهلات دراسية و اقدمية في الخدمة ومنه فالوظيفة العامة تعتبر عملا مخصصا تتميز بمميزات خاصة ومعينة تحتاج إلىموظف متخصص تخصصا دقيقا في الوظيفة، كما يعرف هذا النظام أيضا بنظام الاستخدام أو المنصب أوالنظام المفتوح ويقوم أساسا على البحث عن مرشحين يكونون الأفضل تكيفا مع مستلزمات المنصب الذي سيودعون لشغله، ومظهره العام وبعد اللجوء إلى العقد امرأ معتادا في هذا النمط من النظم التي يشدد ضمنا على مسؤولية الموظفين وادائهم الفردي، والوظيفة العمومية بهذا المعني مطبقة في الولايات المتحدة الأمريكية وقليل من الدول نذكر منها مثلا سويسرا، البرازيل وكندا ويمكن الإشارة إلى أن هذا المفهوم يطلق عليه المفهوم الأمريكي للوظيفة العمومية.

والوظيفة العامة بهذا المفهوم تشتمل على مجموعة من الخصائص نذكر منها ارتباط الموظف بالوظيفة الذي اختير لشغلها ارتباطا عضويا، وعند إلغاء الوظيفة يفصل الموظف أو يسرح ولا يمكن نقله آو منحه وطيفه أخرى لان ارتباط الموظف بالوظيفة كان على أساس مقومات وخصائص محددة بالوظيفة، الأمر الذي يسمح بنقل الموظف من وظيفه إلى وظيفه مشابهة وفي نفس الاختصاص وإلا لا يمكن القيام بهذه العملية بأي حال من الأحوال لان الأمر يتطلب التخصص الفني المطلوب، وتعتبر الوظيفة العمومية على أنها مجرد عمل مؤقت لا يستمر فيه الموظف إلا لمدة قصيرة من الزمن وفقا لظروف الموظف وظروف العمل،

وبالتالي لا تكون هناك علاقة دائمة بين الموظف والإدارة، ولا يرتبط مصير الموظف بالسلطة العامة ووظائفها بحيث يرقى من وظيفة إلى أخرى ومن درجة إلى أخرى حتى يحال على المعاش، ومنه يرتبط مصير الموظف بالعمل الذي يشغله منذ بدء تعيينه في الوظيفة ، وتأخذ الترقية في الوظيفة العمومية في طل هذا المفهوم حكم التعيين في وظيفه عليا بشروط أفضل فالترقية مرتبطة بالصلاحية والجدارة والمهارة، وبالتالي إذا أراد الموظف أن يستبدل وطيفه بوظيفة أخرى كان عليه إن يستوفي شروط التعيين في الوظيفة الجديدة وبالتالي فان شغلها لا يعد ترقية وإنما يعد تعيينا جديدا .

ويلاحظ إن الوظيفة العمومية وفقا للتعريف الموضوعي تتصف بالمرونة سواء في التوظيف أو في إعداد وتطوير مهارات الموظفين، ولان الإدارة غير ملزمة في تحسين مستوى الموظفين فالتكوين وتحسين المستوى والمعارف مطلوبة من الموظفين أنفسه منطرأ لارتباطها العرضي والمؤقت لمناصب عملهم، وبالتالي فالوظيفة العمومية لا تعرف تنظيما قارا لأسلاك الوظيفية كما إن الإدارة غير ملزمة بوضع قانون عام ينظم الحياة المهنية للموظفين، نطرأ لكون الوظائف العامة لا تشغل من قبل الأشخاص إلا بصفة دورية ولاعتبارات خاصة، كما تؤخذ الترقية في الوظيفة العمومية في ظل هذا المفهوم، حكم التعيين في وظيفه عليا بشروط أفضل فالترقية مرتبطة بالصلاحية والجدارة والمهارة .

كم أن التوظيف يقوم على أساس موضوعي يؤخذ في هذا النظام بعين الاعتبار الوظيفة وما تحتاجه من اختصاصات وسلطات ويأتي بعد ذلك الظروف الشخصية والمؤهلات العلمية للموظفين، ومنه فان أعمالا لوظيفة ذات الطابع التخصصي تتميز بخصائص ومواصفات معينة ويمتاز هذا النظام بالبساطة والسهولة حيث انه لا يتطلب قوانين ولوائح للترقيات والمكافآت والمعاشات كما يتميز هذا النظام بالمرونة وذلك من منطلق أنالإدارة ليست مسئولة عن العامل الذي تم الاستغناء عنه بل هو مسؤول عن نفسه كما انه من خلال هذا النظام لا يتم تعيين أعوان أكثر من الحاجة وبالتالي فانه لا مجال تماما لاستعمال ميدان الوظيفة العمومية في التوظيف لاعتبارات سياسية واجتماعية خارجة عن الصالح العام والاحتياجات الحقيقية للمرفق العام ، كما أن هذا النظام يساعد كذلك على انفتاح المرافق العامة على البيئة الخارجية بسبب سهولة ومرونة التوظيف والانتقال بين القطاعات العامة والخاصة عكس النظام المغلق وقد اخذ المشرع بالتعاقد كصورة للنظام المفتوح في الوظيفة العمومية حيث تبنى العلاقة القانونية

الأساسية والتنظيمية بين الموظف والإدارة في كل القوانين المنظمة للوظيفة العمومية، بداء من الأمر 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة وكذلك القانون 12/78 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، كما كرس المرسوم 59/85 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي المطبق على الإدارات والمؤسسات العمومية هذه العلاقة وأكد عليها وكذلك الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية من خلال المادة 07 التي تنصص على أن " يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية"، أي يخضع الموظف في علاقته مع الإدارة للقوانين الأساسية سواء كان القانون الأساسي العام أو القوانين الأساسية الخاصة وكذلك المراسيم التنظيمية والتطبيقية منها والتي كلها تنظم الوظيفة العمومية ، وعليه فالقاعدة العامة تقضي بخضوع علاقة العمل للموظف تجاه الهيئة الإدارية أو المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وتبقى علاقات العمل في القطاعات الأخرى كالقطاع الخاص تخضع للقانون المتعلق بعلاقات العمل حيث تتميز العلاقة القانونية التنظيمية للموظف بأكثر ضمانة وحماية، والشعور بالطمأنينة في الحياة الوظيفية عكس العلاقة التي تربط العامل بالهيئة المستخدمة في إطار قانون العمل أي العلاقة التعاقدية والتي لا تتوفر على الضمانات والحماية الكافية وعدم الاستقرار للعامل في حياته المهنية، إن هذا التغيير الذي أتى به القانون المتعلق بالوظيفة العمومية لسنة 2006 وحسب نظرة الحكومة يدخل في إطار عصرنة الإدارة من خلال سياسة إعادة تأهيل الوظيفة العمومية في الجزائر ويكمن هذا من خلال إصلاح الوظيفة العمومية التي تندرج ضمن المسار الشامل لإصلاح هياكل الدولة ومهامها ويجب أن تتوجه نحو أهداف تثمين الموارد البشرية وتنويع علاقات العمل، حيث ظهرت صورة الأخذ بالنظام المفتوح في الأمر 03/06 من خلال نظام التعاقد وهو اجعل من نظام التعاقد آلية لإضفاء المرونة على تسيير العنصر البشري ، كما أن اخذ المشرع بهذا النظام واعتماده ضمن قانون الوظيفة العمومية إنما جاء لأسباب عدة ويعتبر نظام التعاقد نظام ذا أهمية بالنظر إلى كونه أصبح واقعا تعتمد عليه الإدارة كأسلوب موازي لنظام المسار المهني وان القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 2006، نص على نمط جديد من العمل في مفهوم الوظيفة العمومية ذات الهياكل المغلقة المعمول به في الجزائر حيث نصت المادة 19 من الفصل الرابع المعنون ب الانطمة القانونية الأخرى للعمل على أن تخضع مناصب الشغل التي تتضمن نشاطات حفظ الصيانة أو الخدمات في المؤسسات

والإدارات العمومية إلى نظام التعاقد، وتحدد مناصب الشغل المنصوص عليها في هذه المادة عن طريق التنظيم ويخضع الأعوان المتعاقدون إلى إطار قانوني محدد بموجب الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في المواد من 19 ألي 24 وكذا الإطار التنظيمي المحدد في المرسوم الرياسي رقم 308/07 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 والذي يحدد كيفي ان توظيف الأعوان المتعاقدون وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم والنظام التأديبي المطبق عليهم، وفي هذا الإطار يفرق بين 03 فئات من الأعوان المتعاقدون:

–الفئة الأولى: وهم الأعوان الذين يوظفون في إطار المادة 19 ،ويوظفون في مناصب الشغل التي تتضمن نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات في المؤسسات والإدارات العمومية.

–الفئة الثانية: وهي فئة الأعوان الذين يتم توظيفهم في إطار المادة 20 وبصفة استثنائية في مناصب شغل مخصصة للموظفين في حالتي انتظار تنظيم مسابقة توظيف ، أو إنشاء سلك جديد للموظفين أو لتعويض الشغور المؤقت لمنصب العمل .

الفئة الثالثة: فتتعلق بالأعوان الذين يتم توظيفهم الشغور المؤقت في إطار المادة 21 في مناصب شغل التي تكتسي طابعا مؤقتا، وقد جاء التأكيد على ذلك في المادة 22 من الأمر 03/06 والتي نصت على أن توظيف هذه الفئات المذكورة من الأعوان حسب الحالة ووفق حاجات المؤسسات 76والإدارات العمومية سيتم عن طريق عقود محددة المدة أو غير محددة، بالتوقيت الكامل أو بالتوقيت الجزئي[1]على أن لا يخول شغل هذه المناصب الحق في اكتساب صفة الموظف أو الحق في الإدماج في رتبة من رتب الوظيفة العمومية، كما نص على أن شغل المناصب عن طريق التعاقد لا يعطي صفة الموظف العام أو الحق في الإدماج في رتبة من رتب الوظيفة العامة، غير أن ذات القانون نص على أن الموظفين الذين يشغلون الوطائف السابقة الذكر عند تاريخ صدوره يحتفظون بصفة الموظف، والواقع أن هذا الحكم منطقي وذلك بالنظر إلى إن القانون يهدف إلى المحافظة على المراكز القانونية المكتسبة قبل صدوره.وترك القانون الأساسي للوظيفة العمومية مسالة تحديد كيفيات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم، والقواعد المتعلقة لتسييرهم ونظامهم التأديبي المطبق عليهم للتنظيم، وهو ما حدث بالفعل حيث صدر المرسوم الرياسي رقم 308/07 بتاريخ 29

[1] – المادة 22 من الامر 03/06

سبتمبر 2007 لينظم هذه المسائل ويجب أن يشير إلى مسالة هامة تتمثل هنا في أن هذا المرسوم قد نص على فترة تجربة مدتها 06 أشهر بالنسبة للعقد غير المحدد المدة ، وشهرين بالنسبة للعقد محدد المدة بسنة واحدة أو أكثر وشهر بالنسبة للعقد الذي يتراوح بين ستة أشهر وسنة كما نص المرسوم على أن العون يثبت " إذا كانت الفترة مجدية وفي حالة العكس يفسخ العقد دون إشعار مسبق أو تعويض.

الملاحظ إن المشرع الجزائري استعمل عبارة "يثبت" وهي عبارة تستعمل للموظفين العامين وكان الأجدر استعمال عبارة أخرى تكون ملائمة أكثر وتفيد المعنى الذي أراده المشرع، وهذا دليل على إن المشرع الجزائري لا يزال متأثرا بالانظمة المطبقة على الموظفين العامين عند معالجة المسائل المتعلقة بالأعوان المتعاقدين، وعند صدور القانون المتعلق بالوظيفة العمومية سنة 2006 وتنصيصه على الأخذ بنظام تشغيل يقوم على التعاقد أثيرت مخاوف كبيرة حول تراجع الأخذ بنظام المسار المهني المبني على الهياكل المغلقة للوظيفة العمومية بالجزائر وان تحليل المواد 19 إلى 24 يبين بصورة واضحة أن المشرع لم يقم في حقيقة الأمر إلا بتقنين وضع سابقا وان كان قائما بقطاع الوظيفة العمومية، فنظام التعاقد نظام كان معمول به في الواقع حتى في مناصب الشغل المخصصة للموظفين، وهو ما طرح أكثر من إشكالية بالنسبة للإدارة وبالنسبة كذلك لهذه الفئة من الأعوان ولعل الهدف من التعاقد وتحديد النشاطات الخاصة بمناصب الشغل معينة التي تتضمن نشاطات الحفظ والصيانة أو الخدمات وتلك المخصصة للموظفين في الحالات الاستثنائية أو تلك التي تنطوي على انجاز إعمال تكتسي طابع مؤقت وجعلها تخضع لنظام التعاقد فقط، كان بسبب أن لا تترك مجالا للمؤسسات والإدارات العمومية للجوء إلى توظيف أعوان بصفة دائمة في هذه المناصب، لاسيما وإنها ليست بحاجة إلى من يتكفل بهذه الأنشطة بصفة دائمة ومستمرة، كما أن نظام التعاقد على النحو الذي اعتمده المشرع في القانون الأساسي العام جاء ليسد كل فراغ قانوني قد يستغله الأعوان الذين وظفوا وفق هذا النظام والمطالبة مستقبلا بمنحهم صفة الموظف ، بدليل أن أحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، قد أكدت على أن شغل هذه المناصب لا يخول الحق في اكتساب صفة الموظف، إلا بالنسبة للأعوان الذين يتولون مناصب شغل تتضمن نشاطات الحف طاو الصيانة أو الخدمات.[1]

[1] – رشيد حباني، مرجع سابق، ص 36

ويظهر الإصلاح كذلك من خلال مختلف النصوص التنظيمية التي تساهم في تطوير منظومة الوظيفة العمومية حيث نص القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 03/06 في مادته 03 على انه " يحدد تطبيق أحكام هذا القانون الأساسي بقوانين أساسية خاصة بمختلف أسلاك الموظفين تتخذ بمراسيم " الأمر الذي يعني أن المشرع يدرك تماما استحالة تطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لوحده دون الاعتماد على نصوص تنظيمية تتولى شرح إحكامه ومبادئه وتتولى أيضا تحقيق أهدافه، فالنصوص التنظيمية تدخل المرونة على تسيير العنصر البشري داخل الإدارة والمؤسسات العمومية، بالإضافة إلى أنها تعطي لكل قطاع من قطاعات الوظيفة العمومية المرونة اللازمة لتحقيق أهدافه من خلال الاعتماد على احدث الأساليب في التسيير الإداري كالاعتماد على أفضل الطرق في استقطاب العنصر البشري الكفى بغية الوصول إلى وطيفه عمومية عصرية تلبي متطلبات المجتمع وتحقق الأهداف والسياسات المرسومة من طرف الحكومة وان كل هذه الأهداف لا يمكن الوصول إليها وتحقيقها بتطبيق القانون الأساسي العام لوحده على أساس انه يشكل الإطار العام للوظيفة العمومية يحوي مبادا وأسس وضمانات تتطلب نصوص تنظيمية من اجل شرحها وتفسيرها وتحديد خصوصياتها مع ما يتلائم مع مهام كل قطاع وهو ما تحققه النصوص التنظيمية التي تعد مرتكزا أساسيا للمرونة التي تساهم في تطوير الوظيفة العمومية والتي اقرها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في نصوصه .[1]

[1] – المادة 02 من المرسوم التنفيذي 334/11

المبحث الثاني:تقييم نظام الوظيفة العامة

المطلب الأول: ايجابيات نظام الوظيفة العامة

يقوم نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة على عنصرين أساسيين هما النظرة الموضوعية من خلال التركيز على العمل الذي يقوم به الموظف ومبدا التخصص الذي لا يعتبر الوظيفة مهنة وإنما عملا متخصصا يقوم به الموظف في نفس الظروف التي يتم فيها نفس العمل في المشروعات الخاصة وبناءا على ذلك تتمثل أهم خصائص هذا النظام فيما يلي:

أولا: تعتبر الوظيفة العامة مهنة يلتحق بها الموظف ويتفرغ لها ويكرس وقته وجهده لها طيلة المسار المهني أي منذ توظيفه إلى غاية بلوغه سن التقاعد، وإنما هي عبارة عن عمل يمارسه خلال فترة زمنية حسب حاجته وحاجة العمل ثم يتركه وقد يعود إليه في أي وقت تبعا لظروفه وظروف العمل دون أن تنشا علاقة دامت بينه وبين الوظيفة، نظرا لقيام ممارسة الوظائف الإدارية على فكرة الممارسة العرضية مما يعني عدم الاستقرار

ثانيا: ينصب تركيز الوظيفة المشغولة بما تتضمنه من واجبات ومسؤوليات بصرف النظر عن شاغلها وما يحمله من مؤهلات واقدمية ن حيث تقوم الإدارة بتحديد المناصب والوظائف طبقا لهيكلها التنظيمي ثم تحدد المواصفات المطلوبة في المرشحين لها وكذا تحديد طرق الانتقاء

ثالثا: يراعى في عملية اختيار الموظف التخصص الشديد أو الدقيق الذي يرجع إلى طبيعة الوظيفة كما يحدده الخبراء ولا يعين الموظف استنادا إلى درجة ثقافته العامة وإنما على أساس خبرته ومدى معرفته بالعمل الموكول إليه لأنه يعين بوصفه خبيرا متخصصا في عمل محدد بذاته

رابعا: يمكن إخضاع المرشح الموظف لفترة تجريبية تتراوح مابين ستة أشهر وسنة قبل تعيينه بشكل نهائي دون أن يعني هذا الأخير انتسابه إلى سلك وظيفي دائم لأنه قد وظف للقيام بأعباء وظيفية معينة وبالتالي فهو صاحب الحق في هذه الوظيفة دون غيرها

خامسا: يتعلق استمرار الموظف في ممارسة مهامه بدرجة الانسجام المتحقق بينه وبين الإدارة المستخدمة إذ يحق لهذه الأخيرة عزله إذا ما قدرت عدم قيامه بشكل جيد بالمهام الموكولة إليه أو انه لو يعد كفؤا للوظيفة المعين بها أو عدم انسجام سلوكه الشخصي معها، كما يمكنها الاستغناء عن خدماته نهائيا في حالة إلغاء الوظيفة التي كان يشغلها بسبب تغيير هيكلها

التنظيمي نظرا لارتباط مصيره بها وفي المقابل يمكن للموظف ترك وظيفته إراديا بسبب الأجر المتدني مثلا أو الروتين والملل نتيجة ممارسة نفس العمل لمدة معينة

ومن محاسن هذا النظام انه يعتبر نظاما بسيطا بالرغم من بذل الإدارة لجهد كبير في تصنيف وترتيب الوظائف الموجودة في الهيكل التنظيمي للإدارة كما تقوم بتحديد معدل عام للأجور يتناسب والعمل وعروض المشاريع الخاصة أي مع متطلبات السوق التجارية قصد تامين حسن سير المرافق العامة ، وبالتالي لا يمكن تحديد هذه الأجور بشكل تعسفي لأنه لايمكن لأي شخص الالتحاق بالوظيفة بالنسبة إذا كانت الإدارة العامة تدفع أجورا اقل بكثير من تلك التي تدفعها المشاريع الخاصة بالنسبة لنفس المهام ، في حين تتحمل الإدارة نفقات ناهضة بسبب توافد عدد كبير من المرشحين إذا ما كانت تدفع أجورا كبيرة فضلا عن ذلك لا تتحمل الإدارة مهمة وضع أنظمة خاصة بالترقية والتقاعد والإجازات وغيرها كما يعتبر هذا النظام نظاما مرنا يتماشى وحاجيات الإدارة ، حيث لا تقوم هذه الأخيرة بالتوظيف من اجل التوظيف وإنما لسد حاجيات نوعية معينة كما لا تلتزم بتامين أخر الوظائف للموظفين الذين تفصلهم ببساطة عندما لا تصبح في حاجة إليهم وتقوم في حالة خلق وظائف جديدة وتحديد مواصفاتها والمؤهلات اللازمة لشغلها قصد اختيار الأشخاص المناسبين لها ويحقق هذا النظام للإدارة دخلا جيدا من خلال الاستفادة من الموظفين الذين غالبا ما يكون قد تنقلوا بين وظائف القطاعين العام والخاص، وهذا من شانه نقل طرق تحقيق الدخل والاطراد المتبعة في المشاريع الخاصة إلى الإدارة العامة

لا يعتبر هذا النظام الإدارة العامة عالما قائما بذاته بل هي مفتوحة ،وبالتالي لا يشكل العاملين بها طبقة خاصة منعزلة عن باقي إفراد المجتمع لأنهم لا يكرسون حياتهم لخدمة الإدارة التي يستطيعون تركها والالتحاق بالعمل في المشاريع الخاصة ، وبذلك يساهم هذا النظام في انخراط الإدارة داخل الأمة مادام لا يمنحهم امتيازات تجعلها اعلي درجة من غيرها ، وهذا مايجعل الموظف يسعى إلى تحقيق الربح من المنصب الذي يشغله بغض النظر عن القطاع الذي ينتمي اليه

كما تعتبر الوظيفة العامة خدمة عامة وليست مهنة حرة وتتمتع بصفة الدوام والاستمرار والاستقرار حيث يبدأ الموظف حياته الوظيفية في مقتبل العمر ثم يتدرج فيها إلىإن يبلغ سنا متأخرا تنتهي معها حياته الوظيفية كما أن هذا النظام نظام مبسط يعفي الإدارة من وضع نظم

وإجراءات النقل والترقيات والإجازات والإعارة أو التقاعد، كما انه نظام مرن يخول الإدارةأن تعين متى تشاء وتستغني عن من تشاء في أي وقت تستلزم ظروفها ذلك فلا تضخم ولا وساطات ولا ضغوط حيث انه نظام اقتصادي يحقق الوفرة والدخل الجيد ويقلل التكاليف والأعباء المالية بسبب الكفاءة والإنتاجية العالية التي يوفرها وبسبب التزامه بمبدأ الجدارة في التنفيذ والاختيار ودفع الأجور حيث انه نظام لامركزي يقوم على تعدد نظم العمل والخدمة سواء لدي الحكومة أو لدي القطاعات [1]

الخاصة مما يقلل من مخاطر المركزية الاستغلالية ويتيح فرصة أكثر للكفؤوين لإيجاد فرص عمل تناسبهم، فلنظام الخدمة في الحكومة كيان قائم بذاته تميزه عن النظم الخاصة المختلفة فالوظيفة العامة هي مهنة وسلك دائم وملزم للطرفين دون تعسف فيكرس الموظف نشاطه ووقته الرسمي لشغل الوظيفة متفرغا لها، تحكم الموظف لدى الدولة نظم وقواعد واجراءات ترتب حقوق وواجبات دائمة وان من يعمل بوظيفة ما يمكن أن يرقى لغيرها تبعا لسلم الترقيات كما تلزم الإدارة العامة بتأهيل موظفيها لشغل الوظائف الشاغرة لديها فقد تلغى وظيفة الموظف ولكنه يظل في خدمة الدولة إضافة لدلك فإنها تلزم الدولة بدفع الراتب التقاعدي لمن يخدم فترة زمنية معينة،ولا تقيد الإدارة العامة حرية الاستقالة إلا لأسباب تقبلها

كما لا ننسى حركية المستخدمين بين القطاع الإداري والقطاع الاقتصادي وهذا ما جعل الإدارة العمومية قطاعا منفتحا يستفيد من خبرات القطاع الاقتصادي وكذا حرية الإدارات والمؤسسات العمومية في الحصول على الكفاءات ومنحها امتيازات لازمة للحفاظ عليها

ومن ايجابيات هذا النظام أيضا المرونة في الحصول على الموارد البشرية وفي الاستغناء عنها وكذا الاستقرار حيث تعتبر نقطة الاستقرار واحدة من أهم ايجابيات الوظيفة حيث أن الموظف يعرف تماما مدخلا ته الشهرية والسنوية ومتى سيحصل عليها وعلى هذا الأساس يعمل على ترتيب حياته بشكل سهل وكذلك مهام محددة حيث يجد الموظف نفسه يعمل في الشركات أو المؤسسات تحت مسمى وظيفي محدد وهذا يعني أن مهامه معروفة تماما ، فليس الحال دائما بان يكون بحاجة إلى بذل ضعف المجهود بشكل مستمر لتجنب الفشل وافساج السمعة كما هو الحال بالعمل الحر إلا إذا كانت بيئة العمل الخاصة ب هبها تنافسية شديدة وهناك كذلك نقطة

---

[1] – بدري مباركة، محاضرات في الوظيفة العمومية ، جامعة الدكتور مولاي الطاهر،(سعيدة: كلية الحقوق،قسم العلوم السياسية،2015،2014)، ص10

ايجابية أخرى هي العطل والمناسبات الرسمية المدفوعة الأجروالتأمينات الصحية فالتوظيف في مؤسسة عمومية يجعل[1]

للموظف الحق في الحصول على تأمينات صحية إضافةإلى العلاج على نفقة المؤسسة المؤمنة عليه والرواتب التقاعدية نقطة أخرى قد توضع تحت بند الايجابيات في الوظيفة وهي الحصول على رواتب تقاعدية مع الوصول لسن المعاش وكذا الجمع بين الوظيفة وعمل أخرفإذا كان الدوام المعتاد هو ثمان أو تسع ساعات فبإمكان الموظف الحصول على عمل إضافي براتب إضافي سواء بالفترة الصباحية أو المسائية حسب ظروف العمل

المطلب الثاني: مساوئ نظام الوظيفة العامة

بما أن نظام الوظيفة العمومية يتميز بايجابيات فهو يتميز أيضا بسلبيات ومن أبرزها عدم توفير الاستقرار الوظيفي للموظف ارتباط تعيينه بالوظيفة التي يشغلها إضافة إلى التعقيد في مجال وصف الوظائف والتخصص الدقيق التي تبنى عليها ، كما انه توجد وظائف يصعب وضع وصف دقيق لها كالتعليم والطب والأمن والصراع الدائم بين القطاع الإداري والقطاع الاقتصادي على الموارد البشرية ، وعدم مراعاة خصوصية الإدارة العمومية والنظر إليها كباقي قطاعات النشاط وهذا قد يؤثر على المصلحة العامة وسير المرفق العام ويمكننا إن نضيف سلبية التعقيد ، حيث يتطلب تسيير الوظيفة العمومية وضع الكثير من النصوص القانونية وموردا بشريا مؤهلا للتحكم في مختلف الأسلاك والمسارات المهنية إضافة إلى هذا بروز طبقة من الموظفين منغلقة على نفسها قد يؤدي استقرارها الوظيفي ومركزها الاجتماعي إلى ظهور بعض الظواهر السلبية كالبيروقراطية والروتين الإداري ومقاومة الإصلاح والتغيير، وتقييد حرية الإدارة في الحصول والاستغناء على الموارد البشرية بسبب القيود التي يفرضها هذا النظام فضعف الاهتمام بالتخصص والاكتفاء بالكفاءة العامة قد يؤدي إلى الحصول على موارد بشرية غير مؤهلة تدفع الإدارة تكلفة ناهضة لتكوينها وتأهيلها[2]

كما انه لا يمكن تطبيق هذا النظام في جميع الدول نظرا لقيامه على وجود إدارة غنية بالأخصائيين،في حين أن هناك أعمال لا تستدعي اختصاصات محددة بذاتها وإنما تتطلب نوع من التدريب و التدرج في اكتساب الخبرة العلمية ، وهذا لا يمكن الحصول عليه إلا بعد

---

[1] –هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 134

[2] بدري مباركة، محاضرات في الوظيفة العمومية،ص،26

الممارسة داخل الإدارة العامة فيفترض هذا النظام وجود جهاز تعليمي مزود بتخصصات متنوهة ودقيقة يعفي الإدارة من تكوين وتأهيل موظفيها للوظائف معينة وبالتالي يترتب على غيابه عجزها عن إيجاد من تتوفر فيهم المواصفات والمؤهلات المطلوبة لشغال هذه الوظائف كما يفترض أيضا وجود قطاع خاص حيوي يتضمن وجود مشاريع كبيرة مزودة بأخصائيين في كل الميادين يتنقلون بين هذه المشاريع والإدارة العامة دون إمكانيات تصور وجود موظفين يمارسون عمل معين طيلة حياتهم المهنية نظرا لان ذلك يقضي على الفاعلية والإبداع كما يعطي هذه الأولوية للإنتاجية دون الاهتمام بالأهداف السياسية الأخرى التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها ويتعلق الأمر بتحقيق المصلحة العامة فالإدارة العامة ليست في حقيقتها مشروع كمشاريع الخاصة التي تسعى إلى تحقيق الدخل والفائدة وإنما هي تهدف إلى تحقيق التوازن بين المصلحة العامة ومصالح الإفراد

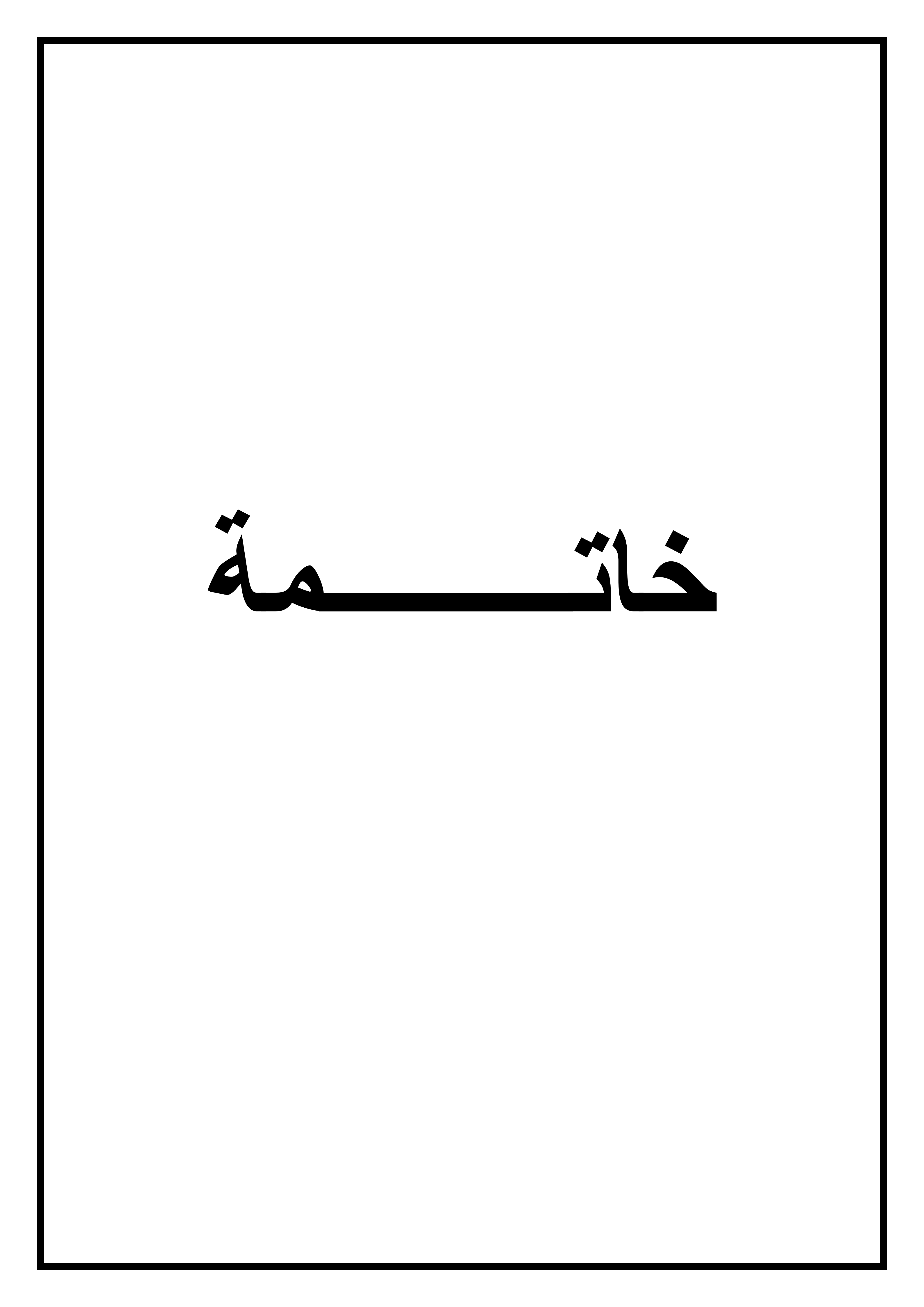
ويخضع الموظف كذلك للتأثير السلبي نظرا لطول المدة التي يقضيها في الإدارة العمومية فضلا عن تفشي ظاهرة البيروقراطية والروتين وكذا عدم الاستقرار فقد يبدو الأمر متناقضا قليلا فبعد إن كانت النقطة الأولى في الايجابيات هي الاستقرار ، نجد أن هناك نقطة من السلبيات هي عدم الاستمرارية لكن المقصود هنا هو أن الوظيفة ليست حكرا على موظف معين ، فقد يكون الموظف مضطرا للخروج منها بسبب بعض المشاكل آو يتم توقيفه لأسباب أخرى حيث لدى بعض المؤسسات استيراتيجية معينة في التعامل مع الموظفين خاصة في ظل عدم استقرار قوانين العمل في معظم البلدان العربية وعدم الحفاظ على حقوق العامل وكذلك ضعف الرواتب حيث أن التغيرات المعيشية المستمرة قد لا تتواكب مع التغيرات المتباعدة على الراتب فمع سوء الأوضاع الاقتصادية وزيادة الأسعار قد يصبح الموظف غير قادر على تغطية نفقاته كما يتعرض الموظفون للكثير من الضغوط اليومية في العمل التي تنشا نتيجة بعض المشاكل التي تتراكم في بيئة العمل مسببة له الكثير من من التوتر والإزعاج الذي يقف عائقا في طريق تحقيق النجاح والتفوق في المؤسسة من بينها المنافسة غير الشريفة حيث تلعب المنافسة الشريفة بين زملاء العمل دورا مهما وأساسيا في نجاح العمل وتقدمه وفي تحسين نفسية الموظفين وجودة ادابهم المهني، ولكن للأسف فان بعض المؤسسات التي يتواجد بها بعض الموظفين الذين يتبعون أسلوب المنافسة غير الشريفة والذين يقومون بإتباع بعض الأساليب الملتوية أو الكيدية للتشويش على زملائهم ومنعهم من النجاح في العمل ، وذلك عن طريق

خداع مدراء العمل أو التكلم على زملائهم واتهامهم بأشياء باطلة وكذلك عدم التقدير حيث أن مدير العمي يلعب دورا محوريا في نجاح الموظفين وتحسين جودة أدائهم في العمل ، لذلك فان عدم تقدير المدراء لأداء وعمل موظفيهم سيساهم بشكل كبير في ملل الموظف وتكاسله وفي شعوره بالاستياء والتوتر الذي يؤثر على نجاح وتقدم الإدارة كما أن غياب التعاون في بين الموظفين يخلق جوا من التوتر إذأن هناك الكثير من الإعمال تتطلب العمل ضمن فريق عمل متكامل وهذا ما قد يؤثر بشكل ايجابي آو سلبي وذلك لان غياب التكافؤ والتعاون في فريق العمل المشترك سيؤثر على جو العمل ونفسية الموظف وبالتالي سيؤثر على نجاح العمل وقد يفتقر الموظف أحيانا إلى حب وظيفته فينعكس هذا الافتقار سلبا على أدائه مما يؤثر سلبا على سير المرفق العام وتقديم خدمة ذات مستوى للمواطن

ومن مساوئ الوظيفة العامة أنها تعاني دائما من تحديات ومشاكل في ظل التطور المستمر والدائم للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في غياب الفكر التنافسي القادر على مواكبة هذه التطورات المتسارعة فأصبحت معظم هذه المشاكل تعرقل تطور هذا النظام في ظل غياب التناسق بين المنصب والخبرات المطلوبة وكذا ضعف التكوين وعدم استثمار الموارد البشرية على أكمل وجه حيث أن المنهجية المتبعة حاليا في إدارة الموظفين لا تسمح لمن يتمتعون بمهارات تدريبية خاصة بتولي المناصب التي يستحقونها أو بتلقي الراتب المناسب كما لا ننسى الغياب شبه الكلي للتحفيز مع وجود نوعية تعليم غير مناسبة ولا مجارية للتطور المعرفي حيث أن هناك أعدادا كبيرة من الخريجين بغير خبرات علمية وذو قدرات جامدة يستحيل ولوجهم إلى قطاع الوظيفة العامة والنجاح فيه دون تلقي تربصات مسبقة[1].

خلاصة الفصل الثاني:

تضمن الفصل الثاني من هذه الدراسة واقع إصلاحات الوظيفة العامة بالجزائر من خلال معالجة أهم إصلاحات هذه الأخيرة كما ورد في المبحث الأول من هذا الفصل والذي انقسم بدوره الى مطلبين تم التطرق في المطلب الأول إلى القانون الأساسي 66/133 الذي يعد اول قانون صدر في مجال الوظيفة العامة في محاولة للخروج من القوقعة الاستعمارية ثم عالجنا في المطلب الثاني الأمر 03/06 الذي بدوره يعد أهم إصلاح في قطاع الوظيفة العامة اما المبحث الثاني فهو عبارة عن تقييم لنظام الوظيفة العامة من خلال دراسة ايجابيات وسلبيات هذا النظام



خاتـــــــمة

خطت الوظيفة العامة في الجزائر خطوات هامة نتيجة للتغيرات والتطورات التي طرأت بصورة، واضحة على المجتمع عموما وعلى الادارة خصوصا وانطلاقا من التجارب التي خاضتها الجزائر فيما يخص الوظيفة العمومية، حاولت في كل مرة منذ فترة الاستقلال وعبر المراحل المختلفة التي مرت بها، الاستفادة من نقائص كل مرحلة الى أن وصلت الى صياغة القانون الحالي المتمثل في الأمر رقم 03/06 والمتضمن القانون الاساسي للوظيفة العامة. الذي يعتبر خلاصة التجارب السابقة للجزائر، من حيث عملية التوظيف وكذا كل ما يتعلق بالموظف العام من حقوق وواجبات وتنظيم المسار المهني له، فهي بمثابة اصلاحات كفيلة بمواكبة التغيرات السياسية والاقتصادية على الصعيد الداخلي والخارجي.

وذلك بغرض النهوض بأداء المرفق العام بما يخدم المصلحة العامة، وفي خضم هذه الدراسة توصلنا الى أن الوظيفة العامة تحتل مكانة هامة داخل المجتمع اذ تعد مؤسسة حية وواقع اجتماعي ملموس نظرا ، لأن الدولة ماهي الا مفهوم تجريدي ليس له معنى الا من خلال الموظفين الذين تعتمد عليهم في تسيير مرافقها العمومية ، وخلصنا كذلك أن التحديد الواضح والدقيق لمصطلح الوظيفة العامة يعتمد على الرجوع الى الأنظمة الوظيفية السائدة في دول العالم ، والتي تعرف نظامين مختلفين وهما نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة ونظام السلك الوظيفي الدائم أي الوظيفة ذات البنية المغلقة والتي تتبناه الجزائر وهو النظام القائم على فكرة الاحتراف ووجود قانون أساسي للموظفين ينظم حياتهم المهنية منذ توظيفهم الى غاية انتهاء الخدمة.

الا أن هذا لا ينفي تميزه بجملة من العيوب كما هو الحال عليه في النظام المفتوح وهو ماتم التطرق اليه في الفصل الثاني من خلال معالجة مزايا ومساوئ نظام الوظيفة العامة، ومن خلال هذه الدراسة رأينا أن العون في الجزائر لا يكتسب صفة الموظف العام مالم تتوفر فيه جملة من الشروط بما في ذلك الجنسية الجزائرية ،السن القانونية ، وكذا القدرة البدنية والذهنية التي تخوله لتولي هذا المنصب ، وشروط أخرى اجرائية أي شرط التعيين والترسيم طبقا للمادة الرابعة من الأمر 03/06 السالف الذكر.

كما حدد نفس الأمر مجموع الحقوق والواجبات التي يتمتع بها الموظف العام كما هو منصوص عليه في المواد من 26 الى 54، واستنادا الى ما سبق نستطيع القول أن الأمر 03/06 أحدث اصلاح عميق وجذري في قطاع الوظيفة العامة ،من خلال تكريسه لمبادئ دستورية، كمبدأ الفصل بين السلطات كما لاحظنا سابقا في عدم ادراج القضاة في القانون الأساسي كاعتبار القضاة سلطة ثالثة في البلاد، واعترافه بخصوصية قطاع الوظيفة العامة عن القطاع الخاص ، واستحداثه هيئات المشاركة والحوار لاسيما المجلس الاعلى للوظيفة العمومية .الا أنه ورغم كل هذا لم يصل الى الاصلاح المرجو فلذلك أصبح من الضروري القيام بإعادة النظر في نظام الوظيفة العامة ولو بشكل نسبي للوقوف على النقائص المسجلة في هذا القطاع والاسراع في اصدار ، نصوص تنظيمية مطبقة للقانون الأساسي وهذا من خلال تحديد مدة زمنية كحد أقصى لإصدارها ومن أجل اعادة الانسجام بين القانون الاساسي وبين نصوصه المطبقة ، وكذا وضع نظام دقيق للترقية في الوظائف العليا على وجه التحديد.

قائـــمـــة والـــمراجع

أولا: الـكتب

1) أحمد سليمان السعفان، قانون الوظيفة العامة دراسة مقارنة، الطبعة الأولى،(بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2017)
2) حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة،أصولها وأساليبهاواصلاحها،الطبعة الثالثة،(القاهرة: دار الفكر العربي، 1976)
3) رضوان بوجمعة، الوظيفة العمومية على درب التحديث، الطبعة الأولى،(الدار البيضاء، المغرب: المطبعة الجديدة)
4) ربحي مصطفى عليان،أسس الإدارة المعاصرة،الطبعة الاولى(عمان: دار الصفاء للنشر والتوزيع،2007)
5) سمعوني زكرياء، حرية ممارسة الحق النقابي، (عين مليلة الجزائر:دار الهدى، 2013)
6) سعيد مقدم،الوظيفة العمومية بين التطور من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة،(الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية،2002)
7) سامي جمال الدين،التنظيم الإداري للوظيفة العامة،(الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة،1990)
8) عبد الفتاح حسن،مبادئ القانون الإداري،(المنصورة: مكتبة الجلاء، 1984)
9) عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة مع التركيز على التشريع الجزائري،الطبعة الأولى،(مصر: دار النهضة للنشر،2001)
10) عثمان سلمان غيلان،أخلاقيات الوظيفة العامة، الطبعة الأولى،(بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية،2014)
11) عمار بوضياف،الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة،(الجزائر: جسور للنشر والتوزيع،2007)
12) ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية
13) A.Rahmani، l’évaluation du personnel dans la fonction publique de la natation a l’évaluation potentiel.op.cit

ثالثا: قائمة القواميس

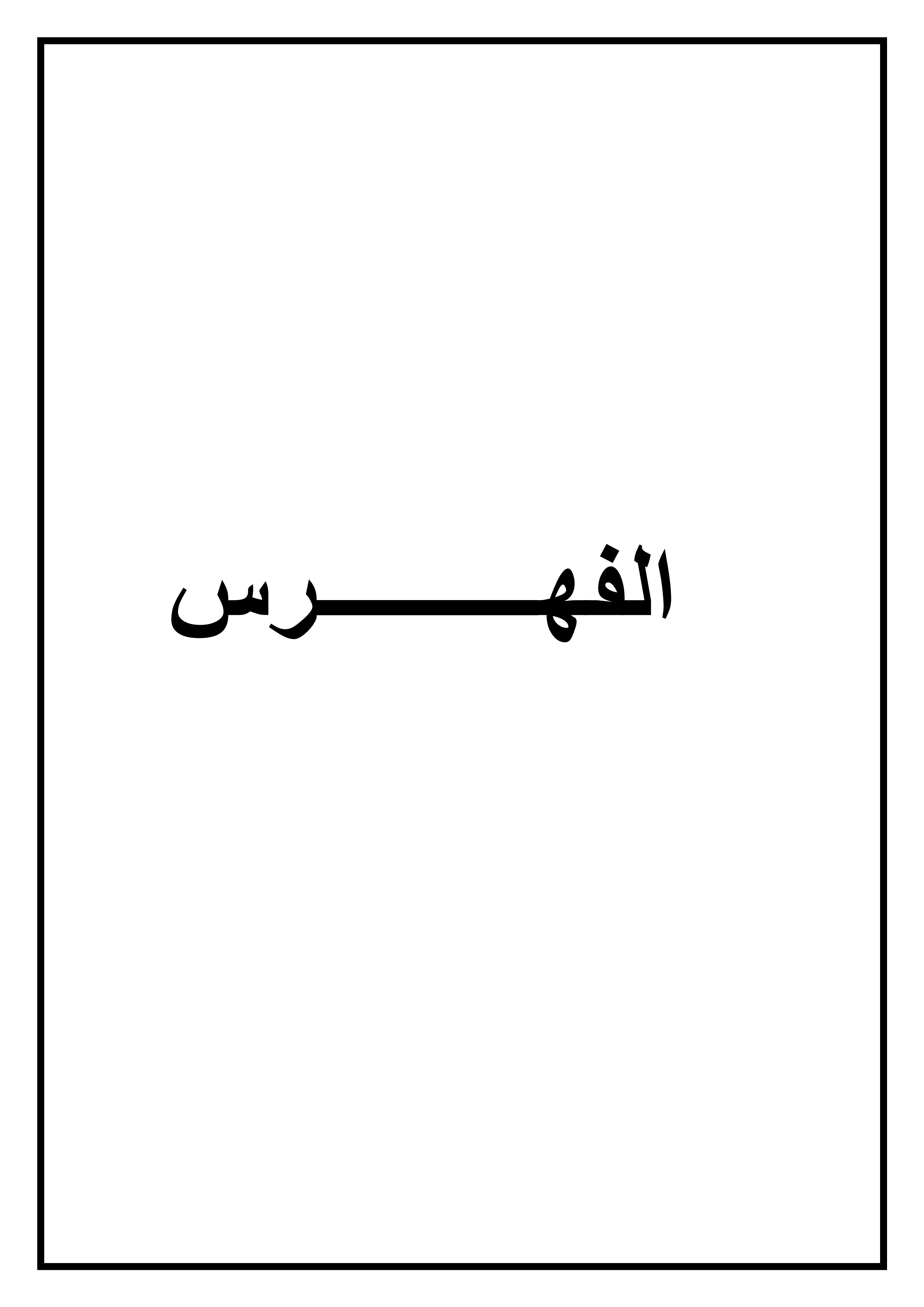
14) المنجد في اللغة والإعلام ،الطبعة 24،(لبنان: دار الشروق،1973)

رابعا: القوانين والمراسيم التنفيذية

15) القانون رقم 11/83 المعدل والمتمم المؤرخ في 1983/07/02 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية
16) القانون رقم 20/90 المعدل والمتمم المؤرخ في 1990/02/06 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، الجريدة الرسمية، العدد 06
17) المرسوم الرئاسي 304/07 المؤرخ في 2007/09/29 المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم ، الجريدة الرسمية رقم 61
18) المرسوم التنفيذي رقم 143/66 المؤرخ في 1966/06/02 المحدد لاختصاصات اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها ، تنظيمها وعملها
19) المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 1985/03/23 ، المتضمن القانون النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية
20) الجريدة الرسمية رقم 32 لسنة 1978
21) المادة 97 من الأمر 03/06
22) المادة 70 من الأمر 03/06
23) المادة 05 من الأمر 03/06

خامسا: الرسائل العلمية والمجلات

24) بوزيان مكلكل، النظام القانوني للوظيفة العمومية ، دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي،مذكرة لنيل شهادة ماجستيرفي القانون الاداري،(جامعة سيدي بلعباس، كلية الحقوق ،2015)
25) شوقي بركاني، الإضراب في الوظيف العمومي، رسالة ماجستير في قانون الإدارة العامة،(جامعة أم البواقي: معهد الحقوق والعلوم السياسية، 2008)
26) مجلة القانون والأعمال،(المغرب: جامعة الحسن الأول)
27) سادسا: المواقع الالكترونية
28) www.almaany.com
29) www.hrdiscusision.com
30) www.startimes.com



الفهـــــــــــرس

فــهــرس المـــحتــويـــات